

***PARTICIPATING INTEREST* DALAM KEGIATAN USAHA
HULU MINYAK DAN GAS BUMI DITINJAU DARI OTONOMI
DAERAH
(KEIKUTSERTAAN BUMD DALAM *PARTICIPATING INTEREST*
BLOK CEPU)**

SKRIPSI

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar sarjana.

**Nama : Nana Febrina Sinaga
NPM : 050500178x**



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
KEKHUSUSAN 1V
DEPOK
2009**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Skripsi ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Nana Febrina Sinaga

NPM : 050500178x

Tanda Tangan :

Tanggal : 15 Juli 2009

HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh :

Nama : Nana Febrina Sinaga

NPM : 050500178x

Program Studi : Ilmu Hukum (Program Kekhususan IV, Hukum Tentang Kegiatan
Ekonomi)

Judul Skripsi : *Participating Interest* Dalam Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi
Ditinjau Dari Otonomi Daerah (Keikutsertaan BUMD Dalam
Participating Interest Blok Cepu)

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian
persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program
Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Ibu Tri Hayati, S.H., M.H. (.....)

Pembimbing : Bpk Dr. Idwan Ganie, S.H., LL.M (.....)

Penguji : Henny Marlina, S.H., M.H., M.LI (.....)

Penguji : Akhmad Budi Cahyono, S.H., M.H (.....)

Ditetapkan di : Depok

Tanggal : 15 Juli 2009

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadiran Allah SWT, yang telah senantiasa menganugerahkan rahmat dan karunia-Nya, sehingga saya dapat menyelesaikan skripsi ini. Penulisan skripsi ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Sarjana Hukum, Program Kekhususan IV, Hukum Tentang Kegiatan Ekonomi pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa, tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan skripsi ini, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan skripsi ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada:

1. Allah SWT yang hanya karena anugerah dan karunia-Nya penulis dapat menyelesaikan perkuliahan;
2. Ibu Tri Hayati, S.H., M.H., selaku pembimbing I penulis yang telah membantu penulis dengan memberikan waktu, tenaga, dan pikiran demi kelancaran penyelesaian penelitian ini;
3. Bapak Dr. M. Idwan Ganie, S.H., LL.M, selaku pembimbing II penulis yang telah membantu penulis dengan memberikan waktu, tenaga, dan pikiran demi kelancaran penyelesaian penelitian ini. Menjadi salah satu mahasiswa bimbingan Bapak merupakan suatu proses pembelajaran terbaik saya;
4. Pak Faizal, terima kasih telah membantu saya;
5. Bapak Gandjar Laksana Bonaprta S.H., M.H selaku pembimbing akademik penulis selama proses studi;
6. Bapak Agus Naryanto dan Bobid, staff biro hukum Dirjen Migas yang telah bersedia membantu dan meluangkan waktunya untuk saya;

7. Bapak Didi dan Nuryaqien, staff biro hukum BP. Migas yang telah bersedia meluangkan waktu dan membalas email-email saya;
8. Keluarga tercinta, Bapak, Mama, Kakak Vita, Abang Batara, Adik Sofie. Tak akan pernah cukup ungkapan terima kasih sebagai rasa syukur akan hadirnya keluarga ini di setiap detik hidup penulis;
9. Keluarga besar penulis, Uda Gaya, sungguh tinggal bersama Uda merupakan saat-saat menyenangkan. Uda dan Inanguda Anta, yang telah memberikan banyak sekali nasehat dan kebahagiaan, sepupu terbaik penulis, Pirma, terima kasih atas segalanya, serta seluruh Keluarga Besar Sinaga & Sitio yang tidak bisa penulis sebutkan satu per satu.
10. Uda Dedi, terima kasih atas ide judul skripsi dan maaf selalu merepotkan.
11. Teman-teman FH UI, Mita, Dewi, Amy, Abe yang telah senantiasa hadir dalam setiap semangat belajar dan bermain penulis; serta seluruh mahasiswa Fakultas Hukum UI khususnya angkatan 2005.
12. Bapak Medi dan Bapak Selam Biro Pendidikan Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang membantu kelancaran penulis dalam membuat surat wawancara dan proses teknis pembuatan surat.
13. Seluruh sivitas akademika Universitas Indonesia, khususnya Fakultas Hukum yang telah mendukung semua proses perkuliahan.

Akhir kata, Saya menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari sempurna, dan banyak kekurangannya, Oleh karena itu, penulis sangat menghargai apabila ada saran dan kritik yang bermanfaat sebagai bahan perbaikan untuk menambahkan arti nilai dari skripsi ini. Semoga skripsi ini dapat membawa manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan.

Depok, 15 Juli 2009

Nana Febrina Sinaga

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Nana Febrina Sinaga
NPM : 050500178x
Program Studi : Ilmu Hukum
Fakultas : Hukum
Jenis karya : Skripsi

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul :

Participating Interest (PI) Dalam Kegiatan Usaha Hulu Minyak Dan Gas Bumi Ditinjau Dari Otonomi Daerah (Keikutsertaan BUMD Dalam PI Blok Cepu)

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.
Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok
Pada tanggal : 15 Juli 2009

Yang menyatakan

(Nana Febrina Sinaga)

ABSTRAK

Nama : Nana Febrina Sinaga
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul : *Participating Interest* (PI) Dalam Kegiatan Usaha Hulu Migas Ditinjau
Dari Otonomi Daerah (Keikutsertaan BUMD dalam PI Blok Cepu)

Skripsi ini membahas mengenai *participating interest* dalam kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi ditinjau dari otonomi daerah. *Participating interest* ditinjau dari otonomi daerah dimaksudkan untuk membahas *participating interest* yang wajib ditawarkan Kontraktor kepada BUMD sehingga daerah dapat turut serta mengelola hulu migas sebagaimana yang diamanatkan otonomi daerah. *Participating interest* merupakan keikutsertaan badan usaha termasuk BUMD dan bentuk usaha tetap dalam pengelolaan hulu migas melalui pengalihan *participating interest*. Untuk memperdalam pembahasan, skripsi ini juga akan membahas mengenai keikutsertaan empat BUMD dalam *participating interest* Blok Cepu. Hasil dari penelitian ini menyarankan untuk adanya pengaturan yang tegas dan jelas mengenai pengertian *participating interest*, perlunya kajian yang lebih mendalam mengenai mekanisme pengalihan *participating interest* khususnya kepada BUMD, dan perlunya suatu kebijakan mengenai fasilitas pembiayaan khusus bagi BUMD yang mengambil *participating interest*.

Kata Kunci:

Participating interest, hulu migas, otonomi daerah, BUMD

ABSTRACT

Name : Nana Febrina Sinaga

Study Program : Law

Title : Participating Interest (PI) in upstream oil and gas industry from
Regional Autonomy (Participation of BUMD in PI Cepu Block)

The focus of this study is Participating Interest (PI) in upstream oil and gas industry from Regional Autonomy. PI from regional autonomy is meant to focus on the participation of BUMD in upstream oil and gas industry by getting PI. Participating Interest is the proportion of exploration and production costs each party will bear and the proportion of production each party will receive, as set out in an operating agreement. This study also analyze about PI implementation in Cepu Block, where Contractors transferred 10% PI to four BUMD. Results from this study suggest that the government shall clarify definition of *participating interest*, make regulation about the mechanism of *participating interest* transfer, and make policy for refinancing facilities, especially for BUMD which take *participating interest*.

Key words:

Participating interest, BUMD, regional autonomy, upstream oil and gas industry

DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Halaman Pernyataan Orisinalitas	ii
Lembar Pengesahan	iii
Kata Pengantar	iv
Lembar Persetujuan Publikasi Karya Ilmiah	vi
Abstrak	vii
Daftar Isi	ix
Daftar Lampiran	xi
1. PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Pokok Permasalahan	9
1.3 Tujuan Penulisan	9
1.4 Definisi Operasional	10
1.5 Metodologi Penulisan.....	12
1.4 Sistematika Penulisan	13
2. TINJAUAN HUKUM PARTICIPATING INTEREST.....	14
2.1 Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi	14
2.2 Peraturan Perundang-Undandangan Hulu Migas.....	17
2.2.1 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001.....	17
2.2.2 Peraturan Pelaksana Undang-Undang No. 22 Tahun 2001.....	23
2.3 Kontrak Bagi Hasil	25
2.4 <i>Participating Interest</i>	30
2.4.1. Pengertian <i>Participating Interest</i>	30

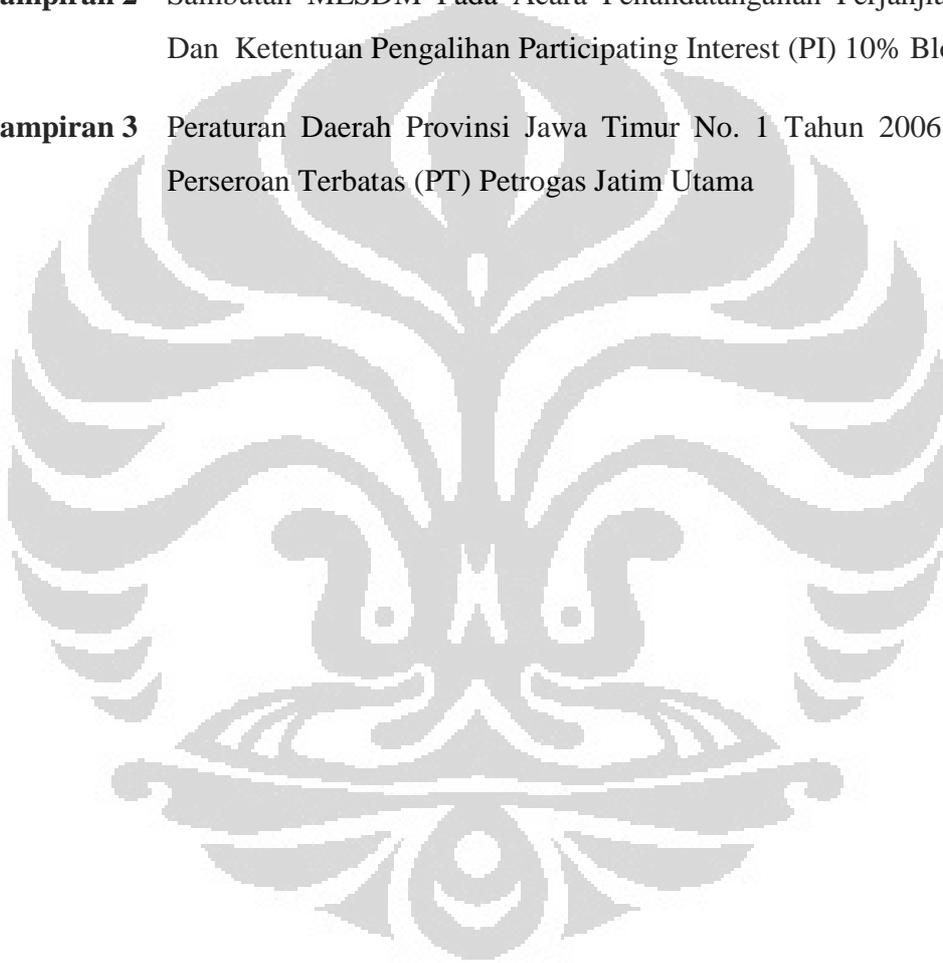
2.4.2. <i>Participating Interest</i> Dalam Perikatan	36
2.4.3. Pengaturan <i>Participating Interest</i>	40
2.5 <i>Participating Interest</i> Ditinjau Dari Otonomi Daerah	46
3. IMPELEMENTASI <i>PARTICIPATING INTEREST</i>	53
3.1 Mekanisme <i>Participating Interest</i>	53
3.2 Implementasi <i>Participating Interest</i> Oleh BUMD Di Indonesia	61
3.3 <i>Participating Interest</i> Blok Cepu	64
3.4 Potensi Masalah	75
4. ANALISIS KEIKUTSERTAAN BUMD DALAM <i>PARTICIPATING INTEREST BLOK CEPU</i>.....	78
4.1 Keikutsertaan Daerah Dalam <i>Participating Interest</i>	78
4.2 Implikasi Keikutsertaan BUMD Dalam <i>Participating Interest</i>	85
4.3 Analisis Keikutsertaan BUMD Dalam <i>Participating Interest</i> Blok Cepu...	91
5. PENUTUP	100
5.1 Kesimpulan	100
5.2 Saran	103
DAFTAR PUSTAKA	105

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1 Cepu 2005 Memorandum Of Understanding

Lampiran 2 Sambutan MESDM Pada Acara Penandatanganan Perjanjian Syarat Dan Ketentuan Pengalihan Participating Interest (PI) 10% Blok Cepu

Lampiran 3 Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No. 1 Tahun 2006 Tentang Perseroan Terbatas (PT) Petrogas Jatim Utama



BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan negara yang kaya akan sumber daya alam, terutama minyak dan gas bumi. Potensi ini terdapat di berbagai pelosok di wilayah di Indonesia. Namun demikian realitas industri minyak dan gas bumi belum sepenuhnya mendukung pembangunan nasional terutama pembangunan di daerah-daerah. Realitas memperlihatkan bahwa sentra-sentra minyak bumi dan gas yang tersebar di berbagai daerah sebagian besar merupakan kantong-kantong kemiskinan dan masih sangat tergantung pada kebijakan dan bantuan pemerintah.

Dalam sistem pemerintahan Orde Baru yang sentralistis, dominasi pemerintah pusat dalam pengambilan kebijakan sangat kuat, mulai dari kebijakan perencanaan hingga kebijakan teknis. Pemerintahan tingkat daerah, provinsi dan kabupaten/kota, hanya menjadi subordinasi pusat yang hanya memiliki fungsi administratif dalam pelaksanaan kebijakan-kebijakan pusat. Perundang-undangan mengenai pemberian otonomi kepada daerah sebenarnya telah diatur dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, namun demikian pada praktiknya, otonomi 'bertingkat' yang diterapkan oleh Orde Baru merupakan sebagai cara pemerintah pusat mendominasi daerah. Dominasi pusat terhadap daerah yang sangat kuat telah membuat daerah tidak dapat berbuat apa-apa untuk memberdayakan sumber daya alam di wilayahnya pada masa itu. Arah pembangunan ekonomi daerah sepenuhnya tergantung pada kebijakan pusat.¹

Kebijakan yang sentralistis ini, mengakibatkan pelaksanaan pembangunan terakumulasi pada wilayah pusat kekuasaan dan sekitarnya. Kebijakan Orde Baru yang menyerahkan industrialisasi kepada para pemilik modal besar (swasta) untuk tujuan mempercepat pertumbuhan ekonomi, menambah persoalan kesenjangan pembangunan semakin melebar. Dalam penjelasan pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 telah disebutkan bahwa kerakyatan menjadi asas filosofi pembangunan demokrasi ekonomi Indonesia, yang berarti bahwa produksi oleh

¹ Pheni Chalid, *Keuangan Daerah Investasi, Dan Desentralisasi*, (Jakarta: Kemitraan Partnership, 2005), hal. 75.

semua, untuk semua, di bawah pimpinan dan pemilikan anggota-anggota masyarakat. Atas dasar itu, maka tampak idealisme yang mendasari pembangunan ekonomi adalah untuk pemerataan kemakmuran sehingga dapat dirasakan oleh orang perorang. Karena itu cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup banyak orang dikelola oleh negara dan tidak diserahkan kepada swasta.²

Penyerahan pemanfaatan sumber daya alam kepada swasta, dalam hal ini minyak dan gas bumi, yang menurut undang-undang memiliki nilai strategis karena terkait hajat hidup orang banyak orang, esensinya merupakan bentuk pelanggaran konstitusi negara. Pelanggaran asas kerakyatan dalam pemanfaatan sumber daya alam tidak lepas dari keinginan pemerintah untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi yang merupakan tujuan dari implementasi trilogi pembangunan. Posisi tawar daerah yang lemah, secara politik dan kewenangan pemerintahan, membuat daerah tidak dapat berbuat banyak ketika pemilik modal yang telah diberikan otoritas legal oleh pusat melakukan eksploitasi sumber daya alam di wilayah mereka. Posisi tawar yang tidak seimbang antara pusat dan daerah dan birokrasi pemerintahan yang sepenuhnya bekerja untuk kepentingan pusat, melahirkan praktik-praktik ekonomi eksploitatif oleh pelaku usaha besar atas sumber daya alam dan atas pelaku usaha kecil.³

Pembangunan ekonomi cenderung kepada proses sistemik sebagai bentuk ekstensifikasi surplus ekonomi dari daerah-daerah kepada pusat. Akibatnya, daerah-daerah yang sumber daya alam seperti Aceh, Riau, Papua, Jawa Timur dan Kalimantan hanya menjadi sumber eksploitasi oleh pusat. Kondisi seperti ini jelas menciptakan ketidakadilan pembangunan ekonomi terhadap daerah. Pusat lebih banyak menikmati hasil pembangunan, sementara daerah lebih banyak menikmati dampak dari pembangunan daripada hasil yang diberikan.

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Tentang Pemerintah Daerah No 22 tahun 1999 sekarang diubah menjadi Undang-Undang No 32 tahun 2004, diharapkan akan membawa sebuah perubahan besar di Indonesia. Sebuah perubahan yang akan membawa Indonesia ke arah yang lebih baik dengan

² *Ibid.*, hal 76. Dikutip dari Wibowo dan Wahono, et al. *Neo Liberalisme*. (Yogyakarta: Cenderelas Pustaka Rakyat Cerdas, 2003).

³ *Ibid.*

terbentuknya pemerintahan yang lebih demokratis, terbuka dan berpihak pada masyarakat.

Demikian pula dengan pengelolaan sumber daya alam, pemberlakuan otonomi daerah diharapkan mampu membawa perubahan pola pikir dalam pengelolaan sumber daya alam yang berkeadilan dan berkelanjutan. Harapan ini didasarkan pada pengalaman sebelumnya, sejak masa kolonial sampai orde baru, yang telah meletakkan nilai yang sangat kecil pada keberlanjutan sumber daya alam yang berkeadilan bagi daerah, sehingga yang terjadi adalah eksploitasi secara besar-besaran terhadap sumber daya alam yang ada oleh pemerintah pusat.

Otonomi daerah pada prinsipnya memberi lebih banyak kewenangan pada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan daerah-daerah yang kaya akan sumber daya alam yang telah dieksploitasi besar-besaran, kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pengaturan mengenai otonomi daerah khususnya Undang-undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah cenderung menekankan pada desentralisasi⁴, dekonsentrasi⁵, atau tugas perbantuan⁶. Pada prakteknya adalah membagi/memberikan sebagian kewenangan yang selama ini berada pada pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, dalam hal ini Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Kehadiran otonomi daerah dimaksudkan juga untuk memberikan kesempatan kepada daerah untuk turut serta mengelola potensi kekayaan alam minyak bumi dan gas yang ada di daerahnya. Undang-Undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah antara lain mengatur hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah termasuk

⁴ *Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom untuk mengurus Daerah Otonom dan mengurus pemerintahan dalam system Negara Kesatuan Fepublik Indonesia.* Indonesia (1), *Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah*, UU No.32 Tahun 2004, LN No.125 Tahun 2004, TLN No.4437, pasal 1 angka 7.

⁵ *Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai salah satu wakil pemerintah dan/ atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.* *Ibid.*, pasal 1 angka 8.

⁶ *Tugas perbantuan adalah penugasan dari Pemerintah Daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.* *Ibid.*, pasal 1 angka 9.

mengenai bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

Salah satu sumber daya alam yang mampu memberikan kontribusi besar terhadap roda perekonomian dan pembangunan demi kelangsungan negeri ini adalah minyak dan gas bumi. Indonesia merupakan negara yang sangat kaya akan minyak dan gas bumi. Minyak dan gas bumi adalah kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi Indonesia yang dikuasai sepenuhnya oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.⁷ Ini berarti bahwa, baik perseorangan, masyarakat maupun pelaku usaha, sekalipun memiliki hak atas sebidang tanah di permukaan, tidak mempunyai hak menguasai ataupun memiliki minyak dan gas bumi yang terkandung di dalamnya. Penguasaan oleh negara ini tertuang dalam konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia yang hingga saat ini belum mengalami amandemen. Penguasaan oleh negara diselenggarakan oleh pemerintah sebagai pemegang kuasa pertambangan⁸.

Namun demikian, hakikat sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat ini tidak serta-merta menjiwai pengelolaan dan pemanfaatan minyak dan gas bumi. Pada kenyataannya kemakmuran rakyat tetap saja menjadi cita-cita walaupun sumber daya alam telah habis dieksploitasi. Ada kesan dimasa lalu rakyat di wilayah pertambangan minyak dan gas bumi tetap miskin sementara para pekerja di sektor pertambangan migas hidup secara eksklusif dengan segala kemewahannya, setidaknya ada dua komunitas kehidupan ekonomi yang berbeda dan bertolak belakang bahkan sampai menyangkut pola hidup dan budaya komunitas masyarakat tambang yang berbeda dengan pola hidup dan budaya masyarakat lokal. Suka atau tidak suka gambaran realitas seperti yang dikemukakan tersebut nyata keberadaannya di dunia masyarakat pertambangan khususnya untuk minyak dan gas bumi.⁹

⁷ Indonesia (2), *Undang-Undang Dasar 1945*, pasal 33 ayat 2.

⁸ Kuasa pertambangan adalah wewenang yang diberikan negara kepada pemerintah untuk menyelenggarakan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi.

⁹ Muchammad Zaidun, "Regulasi Industri Migas dan Harapan Otonomi Daerah Tentang Kesejahteraan Masyarakat Lokal," < <http://www.balitbangjatim.com/upload/artikel>>, diakses pada tanggal 23 November 2008.

Momentum otonomi daerah akhirnya diikuti oleh perubahan regulasi minyak dan gas bumi. Keikutsertaan daerah dalam industri minyak dan gas bumi diakomodasi. Perubahan perubahan regulasi dari Undang-Undang No.44 Prp Tahun 1960 tentang Minyak dan Gas Bumi menjadi Undang-Undang No.22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi yang kemudian melahirkan Peraturan Pemerintah No. 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi, memberikan kesempatan dan daerah untuk turut serta melakukan pengelolaan. Dalam pasal 34 PP No. 35 Tahun 2004 disebutkan bahwa untuk pengembangan lapangan yang pertama kali akan diproduksi dari suatu wilayah kerja, kontraktor wajib menawarkan *participating interest* 10% kepada Badan Usaha Milik Daerah.¹⁰ Pengaturan ini merupakan suatu harapan bagi daerah untuk bertindak sebagai kontraktor bekerja sama dengan kontraktor lainnya dalam melakukan pengelolaan hulu migas. Diharapkan ketidakadilan yang dirasakan daerah selama ini dapat berubah menjadi suatu asa untuk meningkatkan pendapatan daerah guna mencapai kemakmuran.

Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, Undang-Undang Nomor 44 Prp Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1962 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1962 tentang Kewajiban Perusahaan Minyak Memenuhi Kebutuhan Dalam Negeri, Undang-Undang Nomor 8 tahun 1971 tentang Pertamina, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1974 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Minyak dan Gas Bumi Negara tidak berlaku lagi, namun peraturan pelaksana dari keempat undang-undang tersebut tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau belum diganti dengan peraturan baru berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.¹¹

Pengetahuan akan industri minyak dan gas bumi serta regulasinya sangat penting karena peranannya sangat besar bagi masyarakat Indonesia terutama bagi daerah yang memiliki sumber daya alam minyak dan gas bumi. Daerah umumnya

¹⁰ Indonesia (3), *Peraturan Pemerintah Tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi*, PP No. 35 Tahun 2004, LN No. 123 Tahun 2004, TLN No.4435, pasal 34.

¹¹ Salim HS, *Hukum Pertambangan Indonesia*, (Jakarta: PT Raja Grafindo, 2005), hal. 234.

masih terbilang awam dalam industri minyak dan gas bumi dikarenakan minimnya partisipasi daerah selama ini. Regulasi mengenai minyak dan gas bumi yang ada sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 bersifat sentralistik, dimana seluruh kebijakan dan kewenangan dalam industri masih berada di tangan pusat. Inilah yang membuat daerah merasakan ketidakadilan, karena daerah yang memiliki kekayaan alam serta lingkungannya yang tereduksi selama kegiatan industri ini tidak mendapatkan manfaat yang setimpal.

Kegiatan Usaha Minyak dan Gas Bumi dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi dibagi menjadi dua yaitu kegiatan usaha hulu dan kegiatan usaha hilir.¹² Pada kegiatan usaha hulu adalah kegiatan usaha yang bertumpu pada kegiatan usaha eksplorasi dan eksploitasi. Kegiatan usaha hulu migas merupakan industri padat modal dan beresiko tinggi. Sampai saat ini kegiatan eksplorasi dan eksploitasi minyak dan gas bumi di negara-negara berkembang didominasi oleh perusahaan-perusahaan multinasional. Situasi ini tidak akan banyak berubah meskipun kemampuan dan keahlian di negara-negara berkembang ini telah meningkat, karena masih dibutuhkannya *risk capital* dan teknologi.¹³

Kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi merupakan kegiatan bisnis yang sangat menjanjikan Sehingga pengaturan untuk bisnis ini harus bisa menjamin kepastian hukum bagi para pihak. Selain diatur dalam peraturan perundang-undangan, kegiatan usaha hulu migas ini juga diatur di dalam Kontrak Kerja Sama (KKS) yang dibuat para pihak. Kegiatan usaha hulu dilaksanakan dan dikendalikan melalui Kontrak Kerja Sama (KKS)¹⁴. Di sini terlihat jelas bahwa kegiatan usaha hulu direfleksikan melalui Kontrak Kerja Sama. Pengendalian terhadap kontrak ini juga diatur dalam kesepakatan yang dituangkan dalam Kontrak Kerja Sama.

¹² Indonesia (4), *Undang-Undang Tentang Minyak Dan Gas Bumi*, UU No.22 Tahun 2001, LN no.136 tahun 2001, TLN No.4152, pasal 5.

¹³ Medjedi Hasan, MPE, M.H., *Pacta Sunt Servanda Penerapan Asas "Janji Itu Mengikat" Dalam Kontrak Bagi Hasil di Bidang Minyak dan Gas Bumi*, (Jakarta: Fikahati Aneska, 2005), hal 33-34.

¹⁴ Indonesia (4), pasal 6 ayat (1).

Kontrak Kerja Sama (KKS) adalah kontrak bagi hasil atau bentuk kontrak kerja sama lain dalam kegiatan eksplorasi dan eksploitasi yang lebih menguntungkan Negara dan hasilnya dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.¹⁵ Sebagaimana umumnya semua kontrak (perjanjian), Kontrak Kerja Sama juga menganut asas kebebasan berkontrak yang dapat diatur dalam ketentuan pasal 1338 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata¹⁶, yang menyatakan bahwa semua kontrak (perjanjian) yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya.¹⁷

Salah satu bentuk Kontrak Kerja Sama yang lazim digunakan adalah Kontrak Bagi Hasil atau disebut juga *Production Sharing Contract (PSC)*¹⁸. Kontrak bagi hasil merupakan perjanjian bagi hasil di bidang minyak dan gas bumi. Para pihaknya adalah Badan Pelaksana Migas (BP Migas) dengan badan usaha tetap atau bentuk usaha tetap untuk melakukan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi di bidang perminyakan dan gas bumi dengan prinsip bagi hasil.

Karena industri perminyakan merupakan industri yang padat modal, berteknologi serta beresiko tinggi, umumnya bisnis perminyakan ini tidak dijalankan sendiri oleh satu perusahaan, karena kurang tepat dan kurang berhati-hati jika satu perusahaan bersedia menanggung seluruh tanggung jawab dan risiko yang ada. Untuk membagi risiko dan beban biaya tersebut biasanya dibentuk semacam konsorsium untuk memperoleh suatu kontrak pertambangan minyak dan gas bumi. Atau cara lain adalah setelah suatu perusahaan mendapatkan kontrak dari pemerintah untuk suatu Wilayah Kerja, lalu perusahaan tersebut menawarkan kepada pihak lain untuk berpartisipasi. Penawaran keikutsertaan yang dilakukan

¹⁵ *Ibid.*, pasal 1 angka 19

¹⁶ *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata [Burgerlijk Wetboek]*, diterjemahkan oleh R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, cet 8, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1976), pasal 1338.

¹⁷ *Ibid.*, Pasal ini merupakan salah satu asas penting dalam perjanjian yaitu asas kepastian hukum atau *pacta sunt servanda*. Bahwa para pihak yang membuat perjanjian harus mentaatinya sebagaimana layaknya undang-undang. Begitu pun pihak ketiga dan hakim harus menghormati substansi kontrak yang telah dibuat para pihak sebagaimana layaknya undang-undang.

¹⁸ Indonesia (3), *op.cit.*, pasal 1 angka 5.

oleh Kontraktor disebut penawaran *participating interest*¹⁹. Melalui penawaran *participating interest* ini, kontraktor dapat mengalihkan *participating interest* yang dimilikinya kepada pihak lain.

Participating interest ini merupakan hak dan kewajiban yang dimiliki oleh Kontraktor. Kewajibannya berupa upaya untuk menyelenggarakan dan membiayai eksplorasi dan eksploitasi. Sedangkan haknya adalah mendapatkan bagian dari hasil eksploitasi minyak dan gas bumi.

Pengaturan *participating interest* dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi maupun pada Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi jo Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2005 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi tidak menjelaskan secara detail apa itu *participating interest*. Pada intinya *participating interest* merupakan pengalihan, menyerahkan dan memindahtangankan sebagian atau seluruh *participating interest* (hak dan kewajiban) kepada pihak lain adalah tentang perusahaan kegiatan usaha hulu dalam suatu wilayah kerja.²⁰

Participating interest merupakan investasi yang dapat dilakukan oleh pemerintah melalui Badan Usaha Milik Negara (BUMN), pemerintah daerah melalui Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), badan usaha swasta melalui badan usaha ataupun bentuk usaha tetap. Dalam melakukan investasi harus diperhatikan keseluruhan kaidah hukum yang mengatur mengenai *participating interest*, termasuk diantaranya syarat-syarat dan prosedur dalam melakukan *participating interest*, serta pengaturan dari pemerintah maupun pemerintah daerah.

Dalam era otonomi daerah saat ini, beberapa peraturan perundang-undangan di sektor kegiatan hulu minyak dan gas bumi sedang dilakukan penyesuaian dan penyempurnaan terutama untuk menjamin pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam minyak dan gas bumi secara adil bagi sebesar-

¹⁹ Definisi *participating interest* menurut Oilfield glossary adalah sebagai berikut: *The proportion of exploration and production costs each party will bear and the proportion of production each party will receive, as set out in an operating agreement.*, <<http://www.glossary.oilfield.slb.com>>, diakses pada tanggal Sabtu 22 November 2008.

²⁰ Hening Sasmitaning Tyas, "Tinjauan Hukum Pengalihan Hak dan Kewajiban (Participating Interest) Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi", (Tesis Magister Universitas Indonesia, Depok, 2006), hal 54.

besarnya kemakmuran rakyat. Pada saat yang sama kajian hukum mengenai bidang kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi dari otonomi daerah menarik untuk dikaji lebih mendalam, karena saat ini daerah telah memiliki kewenangan untuk mengatur daerah otonomnya termasuk mengelola sumber daya alam yang ada di daerah administrasinya.

1.2 Pokok Permasalahan:

1. Bagaimanakah pengaturan *participating interest* dalam kegiatan usaha hulu minyak bumi dan gas berdasarkan peraturan perundang-undangan?
2. Bagaimanakah keikutsertaan daerah dalam *participating interest*?
3. Bagaimanakah pelaksanaan *participating interest* Blok Cepu?

1.3 Tujuan Penulisan

Tujuan Umum:

Penelitian ini secara umum ingin menggambarkan mengenai *participating interest*, meliputi pengertian dan ketentuan hukum mengenai *participating interest* dalam kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi, serta keikutsertaan daerah dalam *participating interest*.

Tujuan Khusus:

1. Untuk mengetahui bagaimana pengaturan *participating interest* dalam kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi berdasarkan peraturan perundang-undangan.
2. Untuk mengetahui bagaimana keikutsertaan daerah dalam *participating interest*.
3. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan *participating interest* Blok Cepu.

1.4 Definisi operasional

- a. Minyak bumi adalah hasil dari proses alami berupa hidrokarbon yang dalam kondisi tekanan dan temperatur atmosfer berupa fasa cair atau padat, termasuk aspal, lilin mineral atau ozokerit, dan bitumen yang diperoleh dari proses penambangan, tetapi tidak termasuk batubara atau endapan hidrokarbon lain yang berbentuk padat yang diperoleh dari kegiatan yang tidak berkaitan dengan kegiatan usaha minyak dan gas bumi.²¹
- b. Gas bumi adalah hasil proses alami berupa hidrokarbon yang dalam kondisi tekanan dan temperature atmosfer berupa fasa gas yang diperoleh dari proses penambangan minyak dan gas bumi.²²
- c. Kuasa pertambangan adalah wewenang yang diberikan Negara kepada Pemerintah untuk menyelenggarakan kegiatan Eksplorasi dan Eksploitasi.²³
- d. Kegiatan usaha hulu adalah kegiatan usaha yang berintikan atau bertumpu pada kegiatan usaha eksplorasi dan eksploitasi.²⁴
- e. Eksplorasi adalah kegiatan yang bertujuan memperoleh informasi mengenai kondisi geologi untuk menemukan dan memperoleh perkiraan cadangan minyak dan gas bumi di wilayah kerja yang ditentukan.²⁵
- f. Eksploitasi adalah rangkaian kegiatan memurnikan, memperoleh bagian-bagian, mempertinggi mutu, dan mempertinggi nilai tambah minyak bumi dan/atau gas bumi, tetapi tidak termasuk pengangkutan gas bumi melalui pipa transmisi dan distribusi.²⁶
- g. Wilayah kerja adalah daerah tertentu di dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia untuk pelaksanaan eksplorasi dan eksploitasi.²⁷

²¹ Indonesia (4), *op.cit.*, pasal 1 angka 1.

²² *Ibid.*, pasal 1 angka 2.

²³ *Ibid.*, pasal 1 angka 5.

²⁴ *Ibid.*, pasal 1 angka 7.

²⁵ *Ibid.*, pasal 1 angka 8.

²⁶ *Ibid.*, pasal 1 angka 9.

- h. Kontrak Kerja Sama adalah Kontrak Bagi Hasil atau bentuk kontrak kerja sama lain dalam kegiatan eksplorasi dan eksploitasi yang lebih menguntungkan Negara dan hasilnya dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.²⁸
- i. Kontrak Bagi Hasil adalah suatu bentuk Kontrak Kerja Sama dalam kegiatan usaha hulu berdasarkan prinsip pembagian hasil produksi.²⁹
- j. Pemerintah Pusat atau pemerintah adalah perangkat Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terdiri dari Presiden beserta para Menteri.³⁰
- k. Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat Daerah Otonom yang lain sebagai badan Eksekutif Daerah.³¹
- l. Badan Pelaksana adalah suatu badan yang dibentuk untuk melakukan pengendalian Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi.
- m. Menteri adalah menteri yang bidang tugas dan tanggung jawabnya meliputi kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi.
- n. Kontraktor adalah Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap yang diberikan wewenang untuk melaksanakan eksplorasi dan eksploitasi pada suatu wilayah kerja berdasarkan Kontrak Kerja Sama dengan Badan Pelaksana.
- o. *Participating interest* adalah hak dan kewajiban dalam pengelolaan minyak dan gas bumi.
- p. Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) adalah Badan Usaha yang didirikan oleh Pemerintah Daerah melalui peraturan daerah dimana sebagian sahamnya dimiliki oleh Pemerintah Daerah.

²⁷ *Ibid.*, pasal 1 angka 16.

²⁸ *Ibid.*, pasal 1 angka 19.

²⁹ Indonesia (3), *op.cit.*, pasal 1 angka 5.

³⁰ Indonesia (5), *op.cit.*, pasal 1 angka 1.

³¹ *Ibid.*, pasal 1 angka 2.

1.5 Metodologi penulisan

Metodologi penulisan yang dilakukan penulis untuk melakukan penelitian ini adalah metode penelitian normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.³² Dilihat dari tipe penelitiannya, penelitian ini bersifat deskriptif, dimana penelitian ini akan menjelaskan mengenai mekanisme keikutsertaan daerah dalam *participating interest*.

Jenis data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan dan seterusnya.³³ Data sekunder akan dilengkapi dengan wawancara dengan narasumber yang kompeten di bidangnya, terutama yang terkait dengan *participating interest* dalam kegiatan usaha hulu minyak bumi dan gas, khususnya mengenai keikutsertaan BUMD dalam *participating interest*. Bahan hukum yang digunakan mencakup bahan hukum primer yang terdiri dari undang-undang, peraturan pemerintah dan keputusan-keputusan menteri yang terkait dengan pokok permasalahan dalam penelitian ini.

Sebagai pelengkap penulis juga menggunakan bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum primer dan sekunder, bahan hukum tersier yang digunakan oleh penulis adalah kamus dan ensiklopedia.

Metode pengolahan dan analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif, yaitu tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analitis, apa yang dinyatakan oleh sasaran penelitian yang bersangkutan dinyatakan secara tertulis atau lisan, dan perilaku nyata.³⁴

³² Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Cet.7. (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2003), hal 13.

³³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet.3. (Jakarta: UI-Press, 2005), hal.12.

³⁴ Sri Mamudji dkk. *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, Cet.1. (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum UI, 2005), hal.67.

1.6 Sistematika Penulisan

BAB I: PENDAHULUAN

Dalam hal ini peneliti akan menjelaskan latar belakang, pokok permasalahan, tujuan penulisan, definisi operasional, metodologi penulisan dan sistematika penulisan.

BAB II: TINJAUAN HUKUM KEGIATAN USAHA HULU MINYAK DAN GAS BUMI DAN *PARTICIPATING INTEREST*

Bab ini akan membahas mengenai kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi, pengertian *participating interest*, pengaturan *participating interest* serta keterkaitannya dengan otonomi daerah.

BAB III: IMPLEMENTASI *PARTICIPATING INTEREST* DALAM KEGIATAN USAHA HULU MINYAK DAN GAS BUMI

Bab ini akan membahas mengenai mekanisme *participating interest*, implementasi, dan berbagai potensi permasalahannya dalam kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi.

BAB IV: ANALISIS KEIKUTSERTAAN BUMD DALAM *PARTICIPATING INTEREST* BLOK CEPU

Bab ini akan membahas akan menganalisis keikutsertaan BUMD dalam *participating interest* secara umum dan secara khusus Blok Cepu.

BAB V: PENUTUP

Dalam bab ini penulis akan merumuskan kesimpulan dan memberikan saran atas pokok permasalahan yang telah diuraikan tersebut.

BAB 2

TINJAUAN HUKUM KEGIATAN USAHA HULU MINYAK DAN *PARTICIPATING INTEREST*

2.1 Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi

Kegiatan usaha minyak dan gas bumi dibagi menjadi dua macam, yaitu kegiatan usaha hulu dan kegiatan usaha hilir.³⁵ Kegiatan usaha hulu adalah kegiatan usaha yang berintikan atau bertumpu pada kegiatan usaha eksplorasi dan eksploitasi. Dalam eksplorasi titik berat kegiatan diarahkan pada usaha pencaharian minyak dan gas bumi dan kemudian memproduksi minyak bumi yang telah ditemukan tersebut. Tujuan kegiatan eksplorasi adalah:³⁶

- a. memperoleh informasi mengenai kondisi geologi;
- b. menemukan dan memperoleh perkiraan cadangan minyak dan gas bumi
- c. tempatnya di wilayah kerja yang ditentukan. Wilayah kerja tertentu adalah daerah tertentu di dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia untuk pelaksanaan eksplorasi.

Kegiatan eksploitasi adalah rangkaian kegiatan yang bertujuan untuk menghasilkan minyak dan gas bumi dari Wilayah Kerja yang ditentukan, yang terdiri atas pengeboran dan penyelesaian sumur, pembangunan sarana pengangkutan, penyimpanan, dan pengolahan untuk pemisahan dan pemurnian minyak dan gas bumi di lapangan serta kegiatan lain yang mendukungnya. Tujuan kegiatan eksploitasi adalah untuk menghasilkan minyak dan gas bumi dari wilayah kerja yang ditentukan.³⁷

Kegiatan usaha hulu migas adalah industri padat modal dan beresiko tinggi. Sampai saat ini kegiatan eksplorasi dan eksploitasi minyak dan gas bumi di negara-negara berkembang (*developing countries*) didominasi oleh perusahaan-perusahaan multinasional. Situasi ini tidak akan banyak berubah meskipun

³⁵ Indonesia (4), *op.cit.*, pasal 5.

³⁶ Salim HS, *Hukum Pertambangan Indonesia*, (Jakarta: PT Raja Grafindo, 2005), hal 285-286.

³⁷ *Ibid.*, hal 286.

kemampuan dan keahlian di negara-negara berkembang telah meningkat, karena masih dibutuhkannya *risk capital* dan teknologi.³⁸

Selain pemakaian teknologi dan *risk capital*, bisnis ini juga melibatkan parameter keekonomian untuk menentukan investasi yang diperlukan dan mengukur keekonomian untuk menentukan untuk menentukan investasi yang diperlukan dan mengukur keuntungan yang ditargetkan atau yang mungkin dapat diperoleh. Keuntungan, diukur dan ditentukan oleh beberapa faktor antara lain volume cadangan, besaran produksi, biaya (termasuk ketentuan-keuntungan finansial yang terkait) dan faktor harga. Dengan cara pandang seperti itu, maka bisnis hulu perminyakan merupakan kegiatan yang diawali oleh kegiatan untuk menemukan sumber daya dan cadangan migas melalui kegiatan eksplorasi, dilanjutkan dengan penentuan besarnya cadangan (*volume*), kemungkinan kapasitas produksi, biaya untuk mengangkat atau memproduksi (pengembangan dan produksi), dan perhitungan keekonomian penemuan itu.³⁹

Usaha eksploitasi sumber daya minyak dan gas bumi di negara-negara berkembang ini menghubungkan pemerintah, pemilik sumber daya minyak dan gas bumi dan perusahaan swasta multinasional yang menyediakan dana, teknologi dan peralatan yang dibutuhkan untuk mengembangkan sumber daya ini dalam suatu sektor bisnis dimana taruhannya dan risiko maupun potensi mendapatkan keuntungan cukup tinggi. Karena itu pertanyaan-pertanyaan seperti bagaimana kemitraan itu dibina dan bagaimana keuntungan itu dibagikan merupakan masalah-masalah mendasar yang dikedepankan oleh para pihak yang berkontrak.⁴⁰

Dari substansinya, kontrak-kontrak pengelolaan minyak bumi dan gas mengandung unsur-unsur perdata dan publik. Unsur perdata merupakan akibat logis dari sifat kontrak dan komersial dari transaksi, sementara unsur publik meliputi kendali pemerintah, partisipasi pemerintah, penyediaan kebutuhan

³⁸Medjedi Hasan, *Pacta Sunt Servanda: Penerapan Asas Janji Mengikat Dalam Kontrak Bagi Hasil Di Bidang Migas*, (Jakarta: PT. Fikahati, 2005), hal 34.

³⁹Abdul Wahab Abdoel Kadir, *Risiko Bisnis Sektor Hulu Perminyakan*, (Jakarta: PT. Pradnya Paramita, 2004), hal. 1.

⁴⁰Hasan, *op.cit.*, hal 34.

minyak dalam negeri dan keselamatan kerja dan perlindungan lingkungan.⁴¹ Unsur perdata dalam kegiatan hulu minyak dan gas bumi berupa kontrak kerja sama atau perjanjian lainnya yang dibuat oleh para pihak.

Menghadapi era globalisasi dan untuk menciptakan iklim usaha yang kondusif bagi penanaman modal di bidang minyak dan gas bumi, badan legislatif telah melakukan perubahan yang sangat mendasar terhadap peraturan perundang-undangan di bidang minyak dan gas bumi, yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001.

Pengaturan konsep penguasaan dan pengusahaan minyak dan gas bumi di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi adalah sebagai berikut:⁴²

1. Minyak dan gas bumi yang terkandung di dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh Negara (penguasaan)
2. Negara memberikan wewenang kepada Pemerintah untuk menyelenggarakan pengusahaan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi atau Pemerintah adalah pemegang Kuasa Pertambangan.
3. Pemerintah sebagai pemegang Kuasa Pertambangan membentuk Badan Pelaksana untuk melaksanakan penyelenggaraan pengusahaan.
4. Pelaksanaan penyelenggaraan pengusahaan yang dilakukan oleh Badan Pelaksana diwujudkan dengan melakukan Kontrak Kerja Sama (KKS) dengan Badan Usaha dan/ atau Bentuk Usaha Tetap. Kontrak Kerja Sama (KKS) dapat berupa Kontrak Bagi Hasil atau bentuk-bentuk lainnya. Undang-Undang ini tidak menjelaskan lebih lanjut mengenai bentuk-bentuk lain, dan hanya menetapkan bahwa:
 - a. Pengendalian sumber daya alam tetap di tangan Pemerintah sampai titik penyerahan
 - b. Pengendalian manajemen operasi berada pada Badan Pelaksana; dan
 - c. Modal serta risiko seluruhnya ditanggung oleh Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap.

⁴¹ *Ibid*, hal 35.

⁴² *Ibid.*, hal 68-69.

Struktur Penguasaan dan Pengusahaan Migas menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi dapat digambarkan sebagai berikut:⁴³



Dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa Badan Pelaksana Minyak Bumi dan Gas (BP Migas) dalam menandatangani Kontrak Kerja Sama dalam kapasitasnya sebagai kuasa dari pemegang Kuasa Pertambangan, yaitu Pemerintah. Hal ini berbeda dengan yang diatur dalam Undang-Undang Minyak dan Gas Bumi terdahulu dimana Kuasa Pertambangan berada di tangan Perusahaan Negara.

2.2 Peraturan Perundang-undangan Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi

2.2.1 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001

Pengaturan atas pengelolaan minyak dan gas bumi pada saat ini telah sampai pada tahapan yang sejalan dengan politik hukum yang ada yaitu dengan disetujuinya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas

⁴³ Tim Bimasena, *Naskah Akademik Rancangan Peraturan Pemerintah Tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi*, (Jakarta: Tim Bimasena, 2002), hal 20, sebagaimana dikutip dalam Buku Hasan, *op.cit.*, hal 36.

Bumi yang diundangkan pada tanggal 23 November 2001 oleh Presiden Republik Indonesia Megawati Soekarnoputri.

Undang-undang ini hadir karena adanya perubahan pada tataran nasional, regional, maupun global yang sudah sangat berbeda. Jadi perlu dilakukan penataan kembali atas kebijakan usaha minyak bumi dalam rangka menghadapi tantangan global yang lebih kompleks. Salah satu contoh dari perubahan dalam tataran nasional yang mendukung diperbaharainya pengaturan industri minyak dan gas bumi adalah diberlakukannya Undang-Undang No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang diubah dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Landasan filosofi dan substansi dari Undang-Undang No.22 Tahun 2001 adalah:⁴⁴

- a. Landasan filosofisnya adalah pasal 33 ayat 2 dan 3 Undang-Undang Dasar 1945. Yaitu minyak dan gas bumi adalah kekayaan nasional yang dikuasai Negara yang diselenggarakan oleh Pemerintah sebagai kuasa pertambangan.
- b. Penyelenggaraan usaha minyak dan gas bumi dilakukan dengan berdasarkan ekonomi kerakyatan, keterpaduan, manfaat, keadilan, keseimbangan, pemerataan, kemakmuran bersama dan kesejahteraan rakyat banyak, keamanan, keselamatan, kepastian hukum, serta berwawasan lingkungan.
- c. Pola usaha pada sektor hulu dilaksanakan dengan bentuk kerja sama. Dengan mengedepankan kontrak bagi hasil serta kontrak lain yang menguntungkan Negara. Sedangkan pada sektor hilir setiap badan usaha dapat berperan serta setelah mendapat izin usaha dari pemerintah.
- d. Adanya pengaturan yang lebih tegas bagi koperasi dan usaha kecil untuk berusaha pada kegiatan usaha minyak dan gas bumi. Hal koperasi dan usaha kecil disamakan dengan BUMN, BUMD maupun badan usaha swasta lain termasuk badan usaha tetap.
- e. Pengaturan yang lebih rinci mengenai penerimaan Negara dari kegiatan usaha di sektor hulu maupun hilir sebagai instrumen yang bertujuan untuk meningkatkan pendapatan Negara.

⁴⁴ Purnomo Yusgiantoro, "Sambutan Pemerintah atas Persetujuan Rancangan Undang-Undang Minyak dan Gas Bumi," (Makalah disampaikan dalam rapat Paripurna terbuka Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Jakarta, 23 Oktober 2001), hal 5-7.

- f. Hak-hak perseorangan dan hak ulayat masyarakat adat dicantumkan secara jelas dalam undang-undang ini. Hal ini adalah tanda pengakuan dari para pelaku bisni bidang usaha minyak dan gas bumi. Yang dimaksudkan agar permasalahan yang mempunyai dimensi sosial dan politis dapat dihindari.
- g. Pengaturan mengenai kewajiban dari badan usaha maupun bentuk usaha tetap untuk turut bertanggungjawab dalam mengembangkan lingkungan dan masyarakat.
- h. Fungsi institusional pengatur, pengawas, maupun pemain menjadi lebih jelas karena telah diamankan adanya pembentukan Badan Pelaksana dan Badan Pengatur. Badan Pelaksana dan Badan Pengatur adalah Badan Hukum Milik Negara. Yang masing-masing bertugas melakukan pengendalian kegiatan usaha hulu dan bertugas melakukan pengaturan dan pengawasan terhadap penyediaan dan pendistribusian bahan bakar minyak dan gas bumi melalui pipa.

Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, maka keempat undang-undang⁴⁵ yang lahir sebelum adanya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 ini dinyatakan tidak berlaku lagi. Namun peraturan pelaksana dari undang-undang tersebut tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau belum diganti dengan peraturan baru berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.⁴⁶ Ini ditujukan untuk menghindari kekosongan hukum.

Penetapan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001, jelas merupakan sejarah baru dalam perkembangan industri minyak dan gas bumi dikarenakan adanya perubahan yang sangat mendasar dan menyeluruh yang antara lain berkaitan dengan pengertian dan konsepsi penguasaan negara, pola usaha dan pembinaan dan pengawasan.

⁴⁵ Undang-undang tentang kegiatan minyak dan gas bumi yang lahir sebelum Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 antara lain: Undang-Undang Nomor 44 Prp Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1962 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1962 tentang Kewajiban Perusahaan Minyak Memenuhi Kebutuhan Dalam Negeri, Undang-Undang Nomor 8 tahun 1971 tentang Pertamina, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1974 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Minyak dan Gas Bumi Negara.

⁴⁶ Salim, *op.cit.*, hal 234.

Kegiatan usaha hulu adalah kegiatan usaha yang berintikan atau bertumpu pada kegiatan usaha eksplorasi dan eksploitasi.⁴⁷ Kegiatan usaha hulu dilaksanakan dan dikendalikan melalui Kontrak Kerja Sama.⁴⁸ Kegiatan usaha hulu dapat dilaksanakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, koperasi, usaha kecil, badan usaha swasta dan bentuk usaha tetap.⁴⁹ Kontrak Kerja Sama untuk usaha ini ditandatangani antara Badan Pelaksana Migas dan Badan Usaha.⁵⁰ Kemudian Kontrak Kerja Sama ini diberitahukan secara tertulis kepada Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia.⁵¹ Untuk dapat melakukan kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi, badan usaha harus memiliki wilayah kerja. Wilayah Kerja dapat ditawarkan oleh Menteri kepada badan usaha setelah berkonsultasi dengan pemerintah daerah.⁵² Setiap badan usaha hanya dapat mengusahakan satu wilayah kerja. Jika badan usaha ingin mengusahakan beberapa wilayah kerja, maka harus dibentuk badan hukum yang terpisah untuk setiap wilayah kerja.⁵³

Jangka waktu untuk melakukan kontrak kerja sama dilaksanakan paling lama 30 tahun. Setelah itu dapat diajukan perpanjangan paling lama 20 tahun.⁵⁴ Selama jangka waktu ini badan usaha melakukan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi. Enam tahun pertama dalam kontrak ini merupakan masa eksplorasi, dan dapat diperpanjang dalam satu kali periode selama empat tahun.

Untuk melakukan penyiapan wilayah kerja dilakukakan Survei Umum oleh pemerintah atau pihak lain atas izin pemerintah.⁵⁵ Data yang diperoleh dari survei umum ataupun data yang diperoleh ketika masa eksploitasi dan eksplorasi

⁴⁷ Indonesia (4), *op.cit.*, pasal 1 angka 7.

⁴⁸ *Ibid.*, pasal 6 ayat (1).

⁴⁹ *Ibid.*, pasal 9.

⁵⁰ *Ibid.* pasal 11 ayat (1).

⁵¹ *Ibid.*, pasal 11 ayat (2).

⁵² *Ibid.*, pasal 12 ayat (1)

⁵³ *Ibid.*, pasal 13.

⁵⁴ *Ibid.*, pasal 14.

⁵⁵ *Ibid.*, pasal 19 ayat (1).

adalah milik Negara yang dikuasai oleh pemerintah.⁵⁶ Data yang diperoleh badan usaha di wilayah kerjanya dapat digunakan untuk kegiatan usaha migas selama jangka waktu kontrak kerja sama.⁵⁷ Apabila kontrak kerja sama berakhir, badan usaha wajib menyerahkan data yang diperoleh selama masa kontrak kerja sama kepada Menteri melalui Badan Pelaksana.⁵⁸

Kontraktor sebelum melakukan eksploitasi harus terlebih dahulu membuat rencana pengembangan lapangan. Rencana pengembangan yang pertama kali akan diproduksi dalam suatu wilayah kerja wajib mendapatkan persetujuan Menteri berdasarkan pertimbangan dari Badan Pelaksana dan setelah berkonsultasi dengan Pemerintah Provinsi yang bersangkutan.⁵⁹

Selanjutnya untuk kontraktor diminta untuk membuat rencana pengembangan lapangan untuk blok yang akan diusahakannya. Jika badan usaha yang telah mendapatkan persetujuan pengembangan lapangan yang pertama dalam suatu wilayah kerja tidak melaksanakan kegiatannya dalam jangka waktu paling lama lima tahun sejak berakhirnya jangka waktu eksplorasi, maka badan usaha tersebut wajib mengembalikan seluruh wilayah kerjanya kepada Menteri.⁶⁰

Kemudian, ketika telah mendapatkan hasil produksi, badan usaha diwajibkan untuk menyerahkan paling banyak 25% bagiannya dari hasil produksi minyak dan gas bumi untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri.⁶¹

Pada tanggal 21 Desember 2004 Mahkamah Konstitusi (MK) mengabulkan sebagian permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, yaitu pasal 12 ayat (3), Pasal 22 ayat (1), dan Pasal 28 ayat (2) dan (3). Dalam amarnya setebal 338 halaman, MK menyatakan pasal 28 ayat (2) dan (3) bertentangan dengan UUD 1945. Pertentangan tersebut juga terdapat pada pasal 12 ayat (3) sepanjang mengenai kata-kata 'diberi wewenang', dan pasal 22 ayat (1) sepanjang mengenai kata-kata 'paling banyak'.

⁵⁶ *Ibid.*, pasal 20 ayat (1).

⁵⁷ *Ibid.*, pasal 20 ayat (2).

⁵⁸ *Ibid.*, pasal 20 ayat (3).

⁵⁹ *Ibid.*, pasal 21 ayat (1).

⁶⁰ *Ibid.*, pasal 17.

⁶¹ *Ibid.*, pasal 22.

Pasal 22 ayat (1) menyebutkan ‘Badan Usaha/Bentuk Usaha Tetap wajib menyerahkan paling banyak 25% bagiannya untuk kebutuhan dalam negeri’. Menurut MK, ayat ini hanya menyebutkan batas maksimal tanpa disertai batas minimal sehingga Badan Usaha / Bentuk Usaha Tetap dapat memberikan bagian sekecil mungkin untuk kebutuhan dalam negeri. Karena itu, MK menilai bertentangan dengan pasal 33 UUD 1945.

Pasal	Isi	Putusan MK
Pasal 12 ayat (3)	Menteri menetapkan badan usaha dan bentuk usaha tetap yang diberi wewenang melakukan kegiatan usaha eksplorasi pada wilayah kerja sebagaimana dimaksud dalam ayat (2)	Kata diberi “wewenang” bertentangan dengan UUD 1945, karenanya dihapus.
Pasal 22 ayat (1)	Badan usaha atau bentuk usaha tetap wajib menyerahkan paing banyak 25 persen bagiannya dari hasil produksi minyak dan gas bumi untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri.	Kata “paling banyak” dihapus, karena bertentangan dengan UUD 1945.
Pasal 28 ayat (2)	Harga BBM dan harga gas bumi diserahkan pada mekanisme persaingan usaha yang sehat dan wajar.	Dihapus karena bertentangan Pasal 33 UUD 1945.
Pasal 28 ayat (3)	Pelaksanaan kebijakan harga sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) tidak mengurangi tanggung jawab sosial pemerintah terhadap golongan masyarakat tertentu.	

Kendati tidak mencabut Undang-Undang ini, MK menyatakan ketiga aturan hukum itu tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat karena bertentangan dengan UUD 1945, terutama pasal 33.

Dengan demikian, keberlakuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi sangat penting karena merupakan instrumen hukum dalam dunia usaha yang mampu memberikan jaminan kepastian hukum untuk berusaha sekaligus mewujudkan amanat Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 yaitu adanya kemakmuran rakyat.

2.2.2 Peraturan Pelaksana Undang-Undang No.22 Tahun 2001

Untuk mengatur kegiatan operasional usaha hulu migas sesuai dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001, diterbitkanlah peraturan pelaksana yang terdiri dari Peraturan Pemerintah hingga Peraturan Menteri. Peraturan-Peraturan tersebut antara lain:

- (a) Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2002 tentang Badan Pelaksana kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi (BP Migas).

Peraturan Pemerintah ini mengatur tugas dan wewenang Badan Pelaksana terhadap Kegiatan Usaha Hulu Migas. Badan Pelaksana dibentuk untuk melakukan pengendalian Kegiatan Usaha Hulu di bidang Minyak dan Gas Bumi sebagai pengganti Pertamina yang pada peraturan terdahulu sebagai pemegang manajemen operasi kegiatan usaha hulu migas. Selain itu, BP Migas mempunyai fungsi melakukan pengawasan terhadap Kegiatan Usaha Hulu agar pengambilan sumber daya alam Minyak dan Gas Bumi milik negara dapat memberikan manfaat dan penerimaan yang maksimal bagi negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

- (b) Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi.

Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi ini merupakan peraturan pelaksana dari Undang-Undang No. 22 Tahun 2001. Peraturan ini terdiri atas 14 Bab dengan 105 Pasal. Bab I tentang Ketentuan Umum, Bab II tentang Wilayah Kerja, Bab III tentang Survey Umum dan Data Minyak dan Gas Bumi, Bab IV tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Hulu, Bab V tentang Pemanfaatan Minyak dan Gas Bumi untuk memenuhi Kebutuhan Dalam Negeri, Bab VI tentang Penerimaan Negara, Bab VII tentang Tata Cara Penyelesaian Penggunaan Tanah atau Tanah Negara, Bab VIII tentang Keselamatan dan Kesehatan Kerja Serta Pengelolaan Lingkungan Hidup serta Penglolaan Lingkungan Hidup Serta Pengembangan Masyarakat Setempat, Bab IX tentang Pemanfaatan Barang, Jasa, Teknologi dan Kemampuan Rekayasa dan Rancang Bangun

Dalam Negeri, Bab X tentang Ketenagakerjaan, Bab XI tentang Pembinaan dan Pengawasan Kegiatan Usaha Hulu, Bab XIII tentang Ketentuan Peralihan, Bab XIV tentang Ketentuan Penutup.

Salah satu keistimewaan peraturan pemerintah ini adalah membuka peluang kepada pelaku usaha nasional, swasta maupun daerah untuk dapat turut serta dalam kegiatan usaha industri migas. Pelaku usaha migas saat ini dapat berbentuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), koperasi, usaha kecil, badan usaha swasta. Khusus untuk BUMD yang merupakan daerah penghasil minyak dan gas bumi diberikan prioritas penawaran 10% *participating interest* dari suatu Wilayah Kerja di daerahnya. Kontraktor wajib menawarkan *participating interest* minimal 10%. Jika BUMD tidak sanggup untuk mengelolanya, maka penawaran tersebut wajib ditawarkan kepada perusahaan nasional.

- (c) Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi.

Beberapa perubahan yang diatur di dalam peraturan pemerintah ini merupakan pengecualian terhadap beberapa ketentuan pokok kontrak kerja sama. Hal-hal yang dikecualikan antara lain: penawaran *participating interest* kepada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), pengembalian biaya investasi biaya investasi dan operasi dari kontrak bagi hasil, jangka waktu Kontrak Kerja Sama pada bekas Wilayah Pertambangan Pertamina, besaran bagi hasil.

Namun demikian, pengecualian ini dapat diberlakukan hanya dalam hal kepentingan nasional yang mendesak, dengan tetap mempertimbangkan manfaat yang sebesar-besarnya bagi Negara. Kepentingan nasional yang mendesak yang dimaksud adalah untuk mempercepat peningkatan produksi minyak dan gas bumi nasional.

- (d) Keputusan Menteri ESDM Nomor 1480 Tahun 2004 tentang Tata Cara Penetapan dan Penawaran Wilayah Kerja Minyak dan Gas Bumi.

Di dalamnya diatur mengenai perencanaan dan penetapan wilayah kerja, penawaran wilayah kerja, kriteria penilaian lelang, penetapan lelang.

- (e) Keputusan Menteri ESDM Nomor 1088K/20/MEM/2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pembinaan, Pengawasan, Pengaturan, dan Pengendalian Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi dan Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi.

2.3. Kontrak Bagi Hasil

Kegiatan usaha hulu dilaksanakan dan dikendalikan melalui Kontrak Kerja Sama (KKS).⁶² Namun pengertian mengenai kontrak kerja sama tidak dijelaskan di dalam undang-undang migas. Pasal 1 angka 19 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi hanya menyebutkan bahwa kontrak kerja sama adalah kontrak bagi hasil atau bentuk kerja sama lain dalam kegiatan eksplorasi dan eksploitasi yang lebih menguntungkan negara dan hasilnya dipergunakan untuk kemakmuran rakyat.⁶³

Kontrak bagi hasil merupakan terjemahan langsung dari *Production Sharing Contract* (PSC). Pengertian kontrak bagi hasil dalam Kamus Hukum Ekonomi Ellips adalah:⁶⁴

“sistem perjanjian yang biasanya diterapkan dalam pertambangan minyak dan gas bumi dengan karakteristik tertentu yaitu ditentukannya pembagian keuntungan di antara pihak-pihak dalam perjanjian tersebut yang besarnya bergantung pada kesepakatan kedua belah pihak, dan biasanya salah satu pihak diharuskan mengganggu pula seluruh biaya operasi bisnisnya;”

Di Indonesia, istilah kontrak bagi hasil ditemukan dalam Pasal 12 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971 tentang Pertamina jo Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1974 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971 Pertamina. Sementara itu, dalam Pasal 1 angka 19 Undang-Undang Nomor 22

⁶² Indonesia (4), *op.cit.*, pasal 6 ayat 1.

⁶³ *Ibid.*, penjelasan pasal 6 ayat 1.

⁶⁴ ELIPS, *Kamus Hukum Ekonomi Elips*, Proyek ELIPS Jakarta, 1997.

Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, istilah yang digunakan adalah dalam bentuk kontrak kerja sama. Di dalam pasal ini berbunyi bahwa kontrak kerja sama adalah: “kontrak bagi hasil atau bentuk kerja sama lain dalam kegiatan eksplorasi dan eksploitasi yang lebih menguntungkan negara dan hasilnya dipergunakan untuk kemakmuran rakyat”.⁶⁵

Pasal ini tidak khusus menjelaskan pengertian kontrak bagi hasil, tetapi difokuskan pada konsep teoritis kerja sama di bidang minyak dan gas bumi.⁶⁶ Kerja sama dalam bidang minyak dan gas bumi dapat dibedakan menjadi dua macam, yaitu kontrak bagi hasil dan kontrak-kontrak lainnya. Di dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, tidak didapatkan pengertian kontrak bagi hasil. Namun demikian, pengertian kontrak bagi hasil dapat dilihat dalam Pasal 1 angka (1) Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 1994 tentang Syarat-syarat dan Pedoman Kerja Sama Kontrak Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi. Kontrak bagi hasil adalah “kerja sama antara Pertamina dan Kontraktor untuk melaksanakan usaha eksplorasi dan eksploitasi minyak dan gas bumi berdasarkan prinsip-prinsip pembagian hasil produksi”.⁶⁷

Dari definisi di atas, kontrak bagi hasil merupakan perjanjian bagi hasil di bidang minyak dan gas bumi. Para pihaknya adalah Pertamina dan kontraktor. Sementara itu, dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 para pihaknya adalah Badan Pelaksana dengan badan usaha atau bentuk usaha tetap. Dengan demikian, penyempurnaan definisi kontrak bagi hasil akan menjadi: “perjanjian atau kontrak yang dibuat antara badan pelaksana dengan badan usaha dan atau bentuk badan usaha tetap untuk melakukan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi di bidang minyak dan gas bumi dengan prinsip bagi hasil”.⁶⁸

Unsur-unsur yang tercantum dalam definisi ini adalah:⁶⁹

1. adanya perjanjian atau kontrak;

⁶⁵ Indonesia (4), *op.cit.*, pasal 1 angka 19.

⁶⁶ Salim., *op.cit.*, hal 305.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Ibid.*, hal 306.

2. adanya subjek hukum, yaitu Badan Pelaksana dengan badan usaha atau bentuk usaha tetap;
3. adanya objek, yaitu eksplorasi dan eksploitasi minyak dan gas bumi, di mana eksplorasi bertujuan untuk memperoleh informasi mengenai kondisi geologi untuk menemukan dan memperoleh perkiraan cadangan minyak dan gas bumi di wilayah kerja yang ditentukan, sedangkan eksploitasi bertujuan untuk menghasilkan minyak dan gas bumi;
4. kegiatan di bidang minyak dan gas; dan
5. adanya prinsip bagi hasil.

Prinsip bagi hasil merupakan prinsip yang mengatur pembagian hasil yang diperoleh dari eksplorasi dan eksploitasi minyak dan gas bumi antara Badan Pelaksana dengan badan usaha dan atau bentuk usaha tetap. Pembagian hasil ini dirundingkan antara para pihak dan biasanya dituangkan dalam Kontrak Bagi Hasil. Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, ditentukan bahwa pihak yang terkait dalam Kontrak Bagi Hasil adalah Badan Pelaksana dan badan usaha dan atau bentuk usaha tetap⁷⁰, bukan lagi Pertamina. Sementara itu, status Pertamina saat ini adalah sebagai Perusahaan Perseroan (PERSERO).

Selain kontrak bagi hasil, pada dasarnya masih terdapat kontrak kerja sama di bidang minyak dan gas bumi. Namun kontrak bagi hasil merupakan kontrak yang utama, sementara itu kontrak lainnya merupakan pengembangan dari kontrak bagi hasil. Kontrak kerja sama lainnya itu antara lain⁷¹:

- a. perjanjian karya, yaitu suatu kerja sama antara Perusahaan Negara Minyak dan Gas Bumi (Pertamina) dan perusahaan swasta pemegang konsesi dalam rangka eksplorasi dan eksploitasi minyak dan gas bumi;
- b. *technical assistance contract* atau disebut juga perjanjian bantuan teknik, yaitu kerja sama antara Pertamina dan perusahaan swasta dalam rangka merehabilitasi sumur-sumur atau lapangan minyak yang ditinggalkan dalam kuasa pertambangan Pertamina;

⁷⁰ Indonesia (4), *op.cit.*, pasal 11 ayat (1).

⁷¹ Salim., *op.cit.*, hal 316.

- c. kontrak *enhanced oil recovery* (EOR), yaitu suatu kerja sama antara Pertamina dan perusahaan swasta dalam rangka meningkatkan produksi minyak pada sumur dan lapangan minyak yang masih dioperasikan Pertamina dan sudah mengalami penurunan produksi dengan menggunakan teknologi tinggi meliputi usaha *secondary* dan *tertiary recovery*;
- d. kontrak operasi bersama (KOB), yaitu kerja sama antara Pertamina dan perusahaan swasta dalam rangka eksplorasi dan eksploitasi panas bumi untuk pembangkit tenaga listrik.

Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kontrak bagi hasil saat ini adalah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi dan PP No. 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi. Kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi dilaksanakan dan dikendalikan melalui Kontrak Kerja Sama.⁷² Kontrak bagi hasil di Indonesia setidaknya memuat tiga prinsip pokok, yaitu⁷³:

- a. kepemilikan sumber daya alam tetap di tangan pemerintah sampai pada titik penyerahan;
- b. pengendalian manajemen operasi berada pada badan pelaksana;
- c. modal dan risiko sepenuhnya ditanggung badan usaha atau bentuk usaha tetap.

Para Pihak Dalam Kontrak Bagi Hasil

Sesuai dengan definisi bahwa kontrak bagi hasil merupakan perjanjian atau kontrak yang dibuat antara badan pelaksana dengan badan usaha dan atau bentuk badan usaha tetap untuk melakukan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi, maka para pihak dalam kontrak bagi hasil adalah pemerintah melalui Badan Pelaksana dengan badan usaha dan atau bentuk usaha tetap. Badan usaha yang dimaksud di sini antara lain:⁷⁴

- a. Badan Usaha Milik Negara;
- b. Badan Usaha Milik Daerah;

⁷² Indonesia (4), *op.cit.*, pasal 6 ayat (1).

⁷³ *Ibid.*, pasal 6 ayat (2).

⁷⁴ *Ibid.*, pasal 9.

- c. Koperasi; usaha kecil; dan
- d. Badan usaha swasta

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.⁷⁵ BUMN dibedakan menjadi dua macam, yaitu Persero dan Perum.

Persero sendiri dapat dibedakan juga menjadi dua macam, yaitu Perusahaan Perseroan dan Perusahaan Perseroan Terbuka. Perusahaan Perseroan, yang selanjutnya disebut Persero, adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan. Perusahaan Perseroan Terbuka, yang selanjutnya disebut Persero Terbuka, adalah Persero yang modal dan jumlah pemegang sahamnya memenuhi kriteria tertentu atau Persero yang melakukan penawaran umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal.⁷⁶

Perusahaan Umum, yang selanjutnya disebut sebagai Perum, adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.⁷⁷

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) adalah badan usaha atau perusahaan yang didirikan oleh pemerintah daerah dan sebagian besar modalnya dimiliki oleh pemerintah daerah, dengan tujuan untuk mengembangkan perekonomian daerah.⁷⁸

Sedangkan bentuk usaha tetap adalah badan usaha yang didirikan dan berbadan hukum di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang

⁷⁵ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Badan Usaha Milik Negara*, UU No. 19 Tahun 2003, Pasal 1 angka 1.

⁷⁶ Salim, *op.cit.*, hal 287.

⁷⁷ *Ibid.*, hal 288.

⁷⁸ Departemen Dalam Negeri, *Peraturan Menteri Dalam Negeri Tentang Badan Usaha Milik Daerah. Permendagri No. 3 Tahun 1998.*

melakukan kegiatan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan wajib mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku di Republik Indonesia.

2.4 *Participating Interest*

2.4.1. Pengertian *Participating Interest*

Dalam membahas mengenai *participating interest* dalam kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi tidak terlepas dari penguasaan dan pengusahaan minyak dan gas Bumi.⁷⁹ Minyak dan gas sebagai sumber daya alam strategis tak terbaharukan yang terkandung di dalam wilayah Hukum Pertambangan Indonesia merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh Negara dan penguasaan tersebut diselenggarakan oleh Pemerintah sebagai pemegang kuasa pertambangan dengan Badan Pelaksana yang berfungsi melakukan pengawasan dan pengendalian terhadap kegiatan usaha hulu (eksplorasi dan eksploitasi) melalui Kontrak Kerja Sama. Tujuannya adalah agar pendayagunaan sumber daya alam migas milik Negara dapat memberikan manfaat dan penerimaan yang optimal bagi negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁸⁰

Minyak dan gas bumi dikuasai oleh negara. Tujuan penguasaan oleh negara adalah agar kekayaan nasional tersebut dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kemakmuran seluruh rakyat Indonesia. Penguasaan oleh negara diselenggarakan oleh Pemerintah sebagai pemegang Kuasa Pertambangan dalam hal ini penyelenggaraan eksplorasi dan eksploitasi namun dalam pelaksanaannya negara.⁸¹

Participating interest dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi maupun pada Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Migas jo Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2005 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi memang tidak menjelaskan secara detail apa itu *participating interest*. Namun pada intinya

⁷⁹ Indonesia (4), *op.cit.*, bagian konsideran.

⁸⁰ *Ibid.*, pasal 4.

⁸¹ *Ibid.*, pasal 1 angka (5) menyebutkan bahwa Kuasa Pertambangan adalah wewenang yang diberikan Negara kepada Pemerintah untuk menyelenggarakan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi.

participating interest adalah tentang hak dan kewajiban dalam perusahaan kegiatan usaha hulu dan suatu wilayah kerja. *Interest* yang dimaksud di sini adalah kepentingan keekonomian yang dimiliki oleh para kontraktor termasuk BUMD jika ikut serta dalam program *participating interest*.⁸²

Istilah *participating interest* hanya digunakan dalam pasal 34 PP No. 35 Tahun 2004 Tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi. Sedangkan di dalam pasal 33 peraturan pemerintah yang sama dan pasal 11 ayat (3) huruf l Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 menggunakan istilah hak dan kewajiban.

Dari ketentuan pasal 33 ayat (1) dan pasal 104 PP No. 34 Tahun 2005 bisa dilihat bahwa istilah *participating interest* dituliskan di dalam tanda kurung setelah kata 'hak dan kewajiban'. Dari sini secara harafiah dapat diartikan bahwa *participating interest* adalah hak dan kewajiban. Maksudnya adalah hak dan kewajiban dalam perusahaan hulu migas.

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi pengaturan mengenai *participating interest* (hak dan kewajiban) tidak dijelaskan. Hanya menyebutkan bahwa pengalihan hak dan kewajiban (*participating interest*) wajib dimuat dalam Kontrak Kerja Sama.⁸³ Dalam peraturan pelaksanaannya⁸⁴ diatur mengenai pengalihan *participating interest* (hak dan kewajiban). Dalam peraturan pelaksana tersebut definisi *participating interest* tidak disebutkan secara detail, hanya menyebutkan mengenai pengalihan *participating interest* (hak dan kewajiban). Bahwa *participating interest* (hak dan kewajiban) dapat dialihkan kepada pihak lain. Ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 35 tahun 2004 tentang kegiatan Usaha Hulu Migas dalam pasal 33. Maksud dari hak dan kewajiban tersebut adalah hak dan kewajiban yang tertera dalam kontrak dalam perusahaan dari kegiatan usaha hulu migas.

Untuk mengetahui lebih jauh lagi mengenai definisi *participating interest*, maka dapat dilihat juga definisi *participating interest* di dalam Kontrak Bagi Hasil.

⁸² Hasil wawancara dengan Bpk. Naryanto Sub Bagian Pertimbangan Hukum Direktorat Ditjen Migas, Jakarta, 4 Maret 2009.

⁸³ Indonesia (4), *op.cit.*, pasal 11 ayat (3) huruf l.

⁸⁴ Indonesia (3), *op.cit.*, pasal 33.

*“Participating Interest means the undivided right, interests and obligations of Contractor in and under this Contract. For avoidance of doubt, if Contractor comprises more than one Participating Interest Holder, each of such Participating Interest Holders constituting Contractor shall have the rights, interests and obligations hereunder in the same percentage share of the Participating Interest it holds under this Contract.”*⁸⁵

Undivided yang dimaksud dalam pengertian di atas adalah bahwa *participating interest* merupakan hak dan kewajiban yang tidak dipisahkan. Jadi sebagai pemegang *participating interest*, kontraktor memiliki hak sekaligus kewajiban. Dalam hal kontraktor ingin mengalihkan *participating interest* yang dimilikinya, maka kontraktor tersebut harus mengalihkan sekaligus, hak dan kewajiban. Kontraktor tidak dapat hanya mengalihkan haknya saja. Begitupun juga sebaliknya, kontraktor tidak dapat hanya mengalihkan kewajibannya saja. Jika ada lebih dari satu kontraktor sebagai pemilik *participating interest*, maka tiap-tiap pemilik *participating interest* tersebut juga akan memiliki hak dan kewajiban sesuai dengan kontrak bagi hasil ini berdasarkan persentase kepemilikannya.

Hak dan kewajiban perusahaan migas Badan Usaha dan atau Bentuk Usaha Tetap yang melaksanakan kegiatan usaha hulu diatur dalam:

- a. Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.

Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap dipersyaratkan agar menanggung seluruh modal dan risiko dalam kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi.⁸⁶

Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap yang telah memperoleh penetapan Menteri berwenang melakukan kegiatan usaha eksplorasi dan eksploitasi pada Wilayah Kerja. Atau dalam kata lain hak dan kewajiban dalam pengusahaannya, hal ini menyangkut pengembangan lapangan dalam suatu kewajiban pada kepemilikan sumber daya migas yang berupa pajak dan penerimaan negara bukan pajak.

⁸⁵ Pengertian *participating interest* dalam PSC Model 13 November 2008.

⁸⁶ Indonesia (4), *op.cit.*, pasal 6 ayat (2) huruf c.

b. *Production Sharing Contract*

Hak dan kewajiban dalam kontrak dituangkan pada Section V *RIGHTS AND OBLIGATION* yaitu:⁸⁷

KONTRAKTOR akan :

- 5.2.1 Menyediakan semua dana yang diperlukan dan membeli atau menyewa seluruh peralatan-peralatan, penyediaan-penyediaan bahan-bahan yang perlu dibeli atau disewa dengan mempergunakan Valuta Asing berdasarkan Rencana Kerja.
- 5.2.2. Memberikan semua bantuan teknis, termasuk tenaga kerja asing, yang diperlukan untuk melaksanakan Rencana Kerja, yang pembayarannya memerlukan Valuta Asing.
- 5.2.3. Menyediakan dana-dana lainnya untuk melaksanakan Rencana Kerja yang memerlukan pembayaran dalam Valuta Asing, termasuk pembayaran kepada pihak ketiga asing yang melaksanakan jasa-jasa sebagai KONTRAKTOR.
- 5.2.4. Bertanggung jawab untuk penyiapan dan pelaksanaan Rencana Kerja, yang akan dilaksanakan dengan sebaik-baiknya dan dengan metode alamiah yang sesuai.
- 5.2.5. (a) Melakukan penilaian kondisi dasar lingkungan pada awal aktivitas KONTRAKTOR.
- (b) Melakukan persiapan penting untuk pencegahan dan proteksi atas sistem ekologi, navigasi, dan perikanan dan akan mencegah polusi yang luas atas wilayah laut, sungai-sungai dan wilayah sekeliling Wilayah Kerja sebagai akibat langsung dari operasi yang dilakukan sesuai Rencana Kerja.
- (c) Setelah Kontrak berakhir atau putus atau terlaksananya penyisihan sebagian dari Wilayah Kerja, atau ditinggalkannya suatu lapangan, memindahkan seluruh peralatan dan instalasi-instalasi dari wilayah tersebut dengan cara yang dapat diterima oleh BADAN PELAKSANA, dan melakukan seluruh aktivitas pemulihan atas tempat-tempat yang diperlukan, sesuai dengan ketentuan dari

⁸⁷ PSC Section V Rights and Obligations sebagaimana yang dikutip dalam tesis Tyas, *op.cit.*, hal 65.

pemerintah yang berlaku untuk mencegah pengrusakan terhadap kehidupan manusia dan milik pihak lain atau lingkungan; akan tetapi, jika BADAN PELAKSANA mengambil alih suatu wilayah atau lapangan sebelum daerah tersebut merupakan daerah yang ditinggalkan, KONTRAKTOR akan dilepaskan dari kewajiban untuk memindahkan peralatan dan instalasi dan pelaksanaan aktivitas pemulihan atas tempat-tempat yang diperlukan atas lapangan dalam Wilayah Kerja. Dalam hal ini seluruh dana yang dikumpulkan yang disiapkan untuk pemindahan akan diserahkan kepada BADAN PELAKSANA.

- (d) memasukkan dalam anggaran tahunan dari Biaya Operasi, perkiraan biaya-biaya untuk abandonmen dan pemulihan tempat untuk setiap sumur eksplorasi dan Rencana Kerja. Seluruh pengeluaran yang timbul oleh KONTRAKTOR dalam abandonment atas seluruh sumur-sumur tersebut dan pemulihan tempat-tempat pengeboran akan diperlukan sebagai Biaya Operasi dalam kontrak ini.
- (e) Memasukkan dengan *Plan of Development* (POD), yang diharuskan untuk setiap penemuan komersial, program pemulihan tempat dan abandonmen bersama-sama dengan prosedur pendanaan untuk program tersebut. Perkiraan jumlah uang yang diperlukan untuk program ini akan ditentukan setiap tahun dalam kaitannya dengan Anggaran dan Biaya Operasi untuk POD dan seluruh perkiraan biaya akan diperlukan sebagai Biaya Operasi sesuai dengan Prosedur Akuntansi yang dilampirkan pada kontrak ini sebagai Lampiran C.

5.2.6. Mempunyai hak untuk menjual, mengalihkan menyerahkan atau melepaskan dengan cara lain atas seluruh atau sebagian dari hak dan interest atas kontrak ini kepada Perusahaan Afiliasi tanpa persetujuan tertulis dari BADAN PELAKSANA sebelumnya, namun BADAN PELAKSANA akan diberitahu secara tertulis pada saat yang bersamaan dan selanjutnya setiap assignee (pihak yang menerima pengalihan

dimaksud) yang menerima hak dan interest berdasarkan ayat-ayat dalam kontrak ini tidak akan memegang lebih dari satu (1) PSC..

5.2.7. Mempunyai hak untuk menjual, mengalihkan, menyerahkan atau melepaskan dengan cara lain lain atas seluruh atau sebagian dari hak dan interest atas kontrak ini kepada pihak ketiga yang bukan afiliasinya dengan persetujuan tertulis BADAN PELAKSANA dan Pemerintah RI terlebih dahulu, persetujuan mana tidak akan ditahan-tahan lebih lama dari yang sewajarnya, dan selanjutnya pihak yang menerima pengalihan hak dan interest dimaksud (*assignee*) berdasarkan ayat-ayat dalam kontrak ini tidak akan memegang lebih dari satu (1) PSC, kecuali selama tiga (3) tahun pertama kontrak, KONTRAKTOR mempunyai (3) tahun pertama kontrak, KONTRAKTOR akan memiliki PARTICIPATING INTEREST yang dominan dibanding pihak lain yang berpartisipasi sebagai KONTRAKTOR dan memegang sebagai operator atas pelaksanaan kontrak ini.

5.2.8. Tetap menguasai seluruh peralatan yang disewa dengan mata uang asing dan dibawa ke Indonesia dan mempunyai hak untuk mengeksplor kembali.

5.2.9. Mempunyai hak untuk keluar masuk secara leluasa dari dan ke Wilayah Kerja dan ke tempat fasilitas ditempatkan, setiap waktu.

Dan masih banyak lagi hak dan kewajiban dalam PSC yang tidak penulis lampirkan penulisan skripsi ini.

Pengertian interest sendiri dalam Black's Law Dictionary adalah "*A Legal share in something*". Definisi *participating interest* menurut Oilfield glossary adalah sebagai berikut: "*The proportion of exploration and production costs each party will bear and the proportion of production each party will receive, as set out in an operating agreement.*"⁸⁸

Pada dasarnya pengalihan *participating interest* adalah pengalihan suatu tanggung jawab, akuntabilitas, risiko, kewajiban-kewajiban, keuntungan dalam pengelolaan suatu blok migas.⁸⁹ Jadi dari hal-hal tersebut di atas dapat

⁸⁸ <http://www.glossary.oilfield.slb.com>, diakses pada tanggal Sabtu 22 November 2008.

⁸⁹ Tyas, *op.cit.*, hal 28.

disimpulkan bahwa hak dan kewajiban yang dapat dialihkan adalah perusahaan dari kegiatan usaha migas baik itu dalam kontrak maupun yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Atau dengan kata lain dapat diartikan pula bahwa pengalihan *participating interest* adalah pengalihan perusahaan suatu blok wilayah kerja migas kepada pihak lain berdasarkan persentase tertentu.

2.4.2. Participating Interest Dalam Perikatan

Pembahasan mengenai *participating interest*, tidak dapat dipisahkan dari perikatan, karena *participating interest* merupakan hak dan kewajiban yang lahir karena adanya perjanjian antara para pihak. Di dalam perjanjian itulah diatur mengenai apa-apa saja yang menjadi hak dan kewajiban. Selama para pihak masih terikat di dalam perjanjian untuk melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai perjanjian, maka sesungguhnya para pihak membentuk suatu perikatan yang didasarkan kepada perjanjian.⁹⁰

Perjanjian yang dimaksud di sini adalah Kontrak Bagi Hasil yang para pihaknya adalah BP. Migas dan Kontraktor. Di dalam perjanjian Kontrak Bagi Hasil, seperti yang telah dijelaskan di atas, bahwa salah satu prinsip dalam kontrak bagi hasil adalah modal dan risiko ditanggung oleh kontraktor.⁹¹

Ada perbedaan mendasar antara hak dan kewajiban kontraktor dan hak dan kewajiban BP Migas. BP.Migas selaku pihak yang menandatangani kontrak tidak ikut dalam perusahaan hulu migas. Perusahaan hulu migas diserahkan seluruhnya⁹² kepada kontraktor, BP.Migas hanya bertindak sebagai pengawas.

Seperti yang telah disebutkan di dalam definisi *participating interest* di atas, bahwa *participating interest* merupakan hak dan kewajiban kontraktor, BP.Migas selaku pengawas tidak memiliki *participating interest*. Hak dan

⁹⁰ *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata [Burgerlijk Wetboek]*, diterjemahkan oleh R. Subekti dan R.Tjitro-sudibio, cet.8, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1976), ps. 1233 menyebutkan bahwa “ Tiap-tiap perikatan dilahirkan baik karena persetujuan, baik karena undang-undang.” Hubungan perjanjian dan perikatan adalah bahwa perjanjian menerbitkan perikatan atau disebut juga bahwa perjanjian merupakan sumber perikatan.

⁹¹ Indonesia (4), *op.cit.*, pasal 6 ayat (2) huruf c.

⁹² Seluruhnya di sini mengandung arti bahwa BP.Migas selaku pelaksana kuasa pertambangan dari pemerintah hanya memiliki fungsi pengawasan terhadap kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi. BP.Migas tidak turut serta dalam pengelolaan.

kewajiban (*participating interest*) inilah diemban oleh kontraktor untuk melaksanakan perusahaan hulu migas.

Kontrak bagi hasil antara BP.Migas dan Kontraktor inilah yang menjadi sumber perikatan di antara mereka. Di dalamnya diatur mengenai hak dan kewajiban masing-masing pihak, dimana hak dan kewajiban kontraktor disebutkan sebagai *participating interest*.

Jika ditarik ke dalam hukum perikatan, maka perikatan (hubungan hukum) yang dilahirkan antara BP.Migas dengan kontraktor yang didasarkan pada kontrak bagi hasil merupakan persekutuan perdata. Persekutuan Perdata adalah suatu perjanjian dengan mana dua orang atau lebih mengikatkan diri untuk memasukkan sesuatu dalam persekutuan, dengan maksud untuk membagi keuntungan yang terjadi karenanya.⁹³ Di sini baik BP.Migas dan kontraktor pada dasarnya mengikatkan diri dengan cara membuat perjanjian untuk mencari keuntungan dari pengelolaan hulu migas. Keuntungan dari pengelolaan hulu migas nantinya akan dibagi antara BP.Migas dan Kontraktor.

Pengusahaan hulu migas dilakukan dalam suatu wilayah kerja. Hak dan kewajiban (*participating interest*) dilaksanakan dalam suatu wilayah kerja untuk mendapatkan hasil. Lazimnya dikatakan bahwa *participating interest* untuk satu wilayah kerja adalah 100% *participating interest*. Artinya untuk mengelola sendiri suatu wilayah kerja, kontraktor mengemban seluruh hak dan kewajiban, 100% *participating interest*. Namun ada kalanya di dalam suatu kontrak bagi hasil, pihak yang menjadi kontraktor lebih dari satu. Oleh karena itu pemegang *participating interest* (hak dan kewajiban) untuk mengelola satu blok migas dilakukan oleh dua kontraktor atau lebih. Satu wilayah kerja tetap diartikan sebagai 100% *participating interest*. Maka jika terdapat lebih dari satu kontraktor dalam suatu kontrak bagi hasil, bagian masing-masing kontraktor akan ditentukan pula di dalam kontrak tersebut. Misalnya A dan B sepakat untuk menjadi kontraktor bersama Blok Z. Para pihak, BP Migas dan A, B selaku kontraktor sepakat untuk bahwa A dan B masing-masing akan memperoleh 50% *participating interest*.

⁹³ *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, op.cit.*, pasal 1618.

Dalam hal, kontraktor lebih dari satu, maka kontraktor akan bersama-sama dalam mengelola satu wilayah kerja. Untuk mengatur tugas dan tanggung jawab sesama kontraktor, maka kedua kontraktor akan membuat kesepakatan lagi. Kesepakatan sesama kontraktor ini dituangkan di dalam perjanjian operasi bersama operasi (*Joint Operating Agreement*) atau membuat suatu badan operasi bersama (*Joint Operating Body*). Di dalam perjanjian ini mengatur apa-apa saja yang menjadi tugas para kontraktor secara lebih rinci, bagaimana cara melakukan operasi bersama dan siapa yang akan menjadi pengurus dalam operasi bersama ini. Biasanya sebuah kerja sama operasi menunjuk salah satu pihak untuk menjadi operator dalam perjanjian operasi bersama. Secara umum tugas dan tanggung jawab operator adalah mengelola dan menjalankan operasi bersama di bawah pengawasan dari komisi operasi yang merupakan badan perwakilan dari para pihak dan badan pengambil keputusan tertinggi.⁹⁴ Operator dalam persekutuan perdata biasa disebut sebagai pengurus. Umumnya yang menduduki posisi operator adalah kontraktor yang memiliki *participating interest* paling banyak. Operator ini jugalah yang nantinya yang akan mewakili kontraktor untuk menjalin komunikasi dengan BP.Migas.

Perjanjian antara sesama kontraktor ini (JOA atau JOB) juga melahirkan persekutuan perdata. Dimana perjanjian JOA atau JOB adalah suatu perjanjian dengan mana dua orang atau lebih mengikatkan diri untuk memasukkan sesuatu dalam persekutuan, dengan maksud untuk membagi keuntungan yang terjadi karenanya. Dikategorikan sebagai persekutuan perdata karena perjanjian operasi bersama ini tidak mempunyai nama bersama dan juga tidak berbentuk badan hukum. Artinya perjanjian JOA atau JOB sebagaimana layaknya perjanjian persekutuan tidak mempunyai pengaruh keluar (terhadap pihak ketiga) dan ia semata-mata mengatur bagaimana caranya kerja sama antar sekutu dan bagaimana pembagian keuntungan yang diperoleh bersama itu. Lain halnya dengan bentuk-bentuk kerja sama lainnya yang menggunakan nama bersama seperti: perseroan firma, perseroan terbatas (PT) dan lain-lain.

Orang-orang pihak ketiga juga tidak mempunyai kepentingan bagaimana diaturnya kerja sama dalam persekutuan, karena para sekutu bertanggung jawab

⁹⁴ Rudi M. Simamora, *Hukum Minyak dan Gas Bumi*, (Jakarta: Djambatan, 2000), hal 115.

secara pribadi atau perseorangan tentang hutang-hutang yang mereka buat meskipun untuk persekutuan.⁹⁵ Misalnya di dalam suatu JOA kontraktornya adalah A, B, C dan D. A mengalami kekurangan dana untuk kepentingan JOA, lalu meminjam ke bank. Maka A sendirilah yang terikat dengan perjanjian peminjaman uang ke bank, sedangkan sekutu-sekutu lainnya B,C dan D tidak terikat dengan perjanjian dengan bank itu.

Tiap-tiap kontraktor harus memasukkan sesuatu dalam persekutuan. Pemasukan dalam persekutuan perdata inilah yang jika dipadankan dengan kontrak hulu migas dianggap sebagai *participating interest*. Maksudnya adalah bahwa masing-masing kontraktor harus memberikan pemasukan ke dalam operasi bersama ini berdasarkan kepemilikan *participating interest*. Pemasukan dalam hal ini tidak hanya berupa modal saja, tetapi juga tenaga kontraktor untuk menjalankan usaha hulu migas. Kontraktor tidak hanya menyetorkan modal saja tetapi harus turut serta mengelola hulu migas (kewajiban). Ini tentunya akan dibarengi dengan hak kontraktor untuk mengelola wilayah kerja dan mendapatkan keuntungan dari bagi hasil kelak. Dengan demikian *participating interest* dapat disamakan sebagai pemasukan (inbreng) dalam persekutuan perdata.

Untuk selanjutnya, sebagaimana pemasukan dapat dialihkan kepada pihak lain begitupun halnya dengan *participating interest*. Masing-masing sekutu diperbolehkan bahkan tanpa izin sekutu-sekutu lainnya, menerima seorang ketiga sebagai peserta dari bagiannya dalam persekutuan.⁹⁶ Dalam halnya dengan *participating interest* sebagai pemasukan dalam sebuah persekutuan perdata, maka maksudnya adalah bahwa kontraktor dapat mengalihkan sebagian *participating interest* yang dimilikinya kepada orang lain. 'Bagiannya dalam persekutuan' dapat diartikan sebagai '*participating interest* yang dimilikinya'.

Dengan demikian, maka dapat dipahami bahwa *participating interest* dalam sebuah kontrak migas merupakan pemasukan (inbreng) di dalam persekutuan perdata.

⁹⁵ R. Subekti, *Aneka Perjanjian*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1995) hal 76.

⁹⁶ *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.*, *op.cit.*, pasal 1641.

2.4.3. Pengaturan *Participating Interest*

Pengaturan kegiatan usaha hulu diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi terutama dalam Bab IV. Peraturan pelaksana dari undang-undang ini adalah Pemerintah Nomor 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi. Selain itu, belum ada lagi peraturan yang mengatur mengenai *participating interest*, baik dalam bentuk peraturan menteri maupun dalam bentuk peraturan Dirjen Migas.

Dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi pengaturan mengenai *participating interest* tidak dijelaskan. Namun dalam peraturan pelaksanaannya diatur mengenai pengalihan *participating interest* dalam Peraturan Pemerintah Nomor 35 tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi dan Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2005 tentang Perubahan atas PP No. 35 Tahun 2004 Tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi. Dalam Peraturan Pelaksana tersebut definisi *participating interest* tidak dijelaskan secara detail. Di dalamnya hanya menyebutkan mengenai pengalihan *participating interest* (hak dan kewajiban) bahwa kontraktor dapat mengalihkan, menyerahkan hak dan kewajibannya (*participating interest*) kepada pihak lain. Maksud dari hak dan kewajiban tersebut ada dalam kontrak yang secara maksud umumnya adalah perusahaan dari kegiatan usaha hulu migas.⁹⁷

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi, masalah pengalihan, penyerahan dan pemindahtanganan hak dan kewajiban kontraktor (*Participating Interest*) diatur pada pasal 33 yang berbunyi:

Ayat (1) “Kontraktor dapat mengalihkan, menyerahkan, dan memindahtangankan sebagian dan atau seluruh hak dan kewajibannya (*participating interest*) kepada pihak lain setelah mendapat persetujuan Menteri berdasarkan pertimbangan Badan Pelaksana”.

Ayat (2) “Dalam hal pengalihan, penyerahan, dan pemindahtanganan sebagian atau seluruh hak dan kewajiban kontraktor sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) kepada perusahaan non afiliasi atau kepada perusahaan selain mitra kerja dalam wilayah kerja yang sama, Menteri dapat meminta

⁹⁷ Berdasarkan wawancara dengan Bpk Naryanto Sub Bagian Pertimbangan Hukum Direktorat Jenderal Minyak dan Gas Bumi, Jakarta 4 Maret 2009.

kontraktor untuk menawarkan terlebih dahulu kepada perusahaan nasional”.

Ayat (3) “Pembukaan (*disclose*) data dalam rangka pengalihan, penyerahan dan pemindahtanganan sebagian atau seluruh hak dan kewajiban kontraktor kepada pihak lain sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) wajib mendapat izin dari Menteri melalui Badan Pelaksana”.

Ayat (4) “Kontraktor tidak dapat mengalihkan sebagian hak dan kewajibannya secara mayoritas kepada pihak lain yang bukan afiliasinya dalam jangka waktu 3 (tiga) tahun pertama eksplorasi”.

Keikutsertaan dalam *participating interest* dapat dilakukan oleh para pihak, baik badan usaha maupun bentuk usaha tetap. Kontraktor dapat menawarkan *participating interest* kepada siapa saja yang dikehendakinya. Investasi ini terbuka luas bagi Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah, Koperasi, maupun Badan Usaha Swasta yang memenuhi persyaratan yang ditentukan.

Namun demikian, dalam rangka memberdayakan industri nasional serta semangat otonomi daerah sehingga terjadi reformasi pola pikir dalam pengusahaan industri migas di Indonesia, diatur kewajiban Kontraktor untuk menawarkan *Participating Interest* 10 % (sepuluh per seratus) kepada Badan Usaha Milik Daerah.⁹⁸ Kontraktor yang rencana pengembangan lapangannya (*plan of development*) telah disetujui diwajibkan untuk menawarkan *participating interest* 10% kepada Badan Usaha Milik Daerah yang berada di wilayah administrasi industri hulu minyak dan gas bumi.

Pasal 34 Peraturan Pemerintah No. 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Migas menyebutkan bahwa: “Sejak disetujuinya rencana pengembangan lapangan yang pertama kali akan diproduksi dari suatu Wilayah Kerja, Kontraktor wajib menawarkan *participating interest* 10% (sepuluh per seratus)

⁹⁸ Indonesia (4), *op.cit.*, pasal 34 menyebutkan: “Sejak disetujuinya rencana pengembangan lapangan yang pertama kali akan diproduksi dari suatu Wilayah Kerja, Kontraktor wajib menawarkan *participating interest* 10% (sepuluh per seratus) kepada Badan Usaha Milik Daerah. Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) adalah BUMD yang didirikan oleh Pemerintah Daerah yang daerah administrasinya meliputi lapangan yang bersangkutan. BUMD tersebut haruslah memiliki kemampuan finansial yang cukup untuk berpartisipasi. *Participating interest* tersebut dilakukan antara kontraktor dengan BUMD secara kelaziman bisnis. Apabila dalam wilayah tersebut terdapat lebih dari 1 (satu) BUMD, maka pengaturan pembagian *participating interest* diserahkan kepada kebijakan Gubernur”.

kepada Badan Usaha Milik Daerah.” Pengaturan pasal 34 ini memiliki pengecualian yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 2005 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 35 Tahun 2004 Tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak Dan Gas Bumi. Kontraktor diperbolehkan untuk mengecualikan ketentuan pokok mengenai kewajiban untuk menawarkan *participating interest* 10% (sepuluh per seratus) kepada Badan Usaha Milik Daerah.⁹⁹

Pasal 103 A ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 2005 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 35 Tahun 2004 Tentang Kegiatan Usaha Hulu Migas menyebutkan:

- (1) Dalam hal adanya kepentingan nasional yang mendesak, dengan tetap mempertimbangkan manfaat yang sebesar-besarnya bagi Negara, dapat dilakukan pengecualian terhadap beberapa ketentuan pokok Kontrak Kerja Sama mengenai:
 - a. Penawaran *participating interest* kepada Badan Usaha Milik Daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 34.

Permohonan pengecualian penawaran *participating interest* kepada Badan Usaha Milik Daerah untuk suatu Wilayah Kerja tertentu diajukan oleh Menteri kepada Presiden untuk mendapatkan persetujuan.¹⁰⁰ Pengecualian tersebut hanya akan diloloskan bila harus memenuhi syarat yaitu: a) tersedianya cadangan minyak dan gas bumi yang cukup besar yang segera dieksploitasi, b) diberlakukan pada bekas Wilayah Kekuasaan Pertambangan Pertamina dan c) adanya partisipasi modal nasional dalam perusahaan.¹⁰¹

Diperbolehkannya merubah beberapa ketentuan kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi karena adanya kepentingan nasional yang mendesak. Maksud dari kepentingan nasional yang mendesak untuk meningkatkan produksi minyak dan gas bumi adalah untuk meningkatkan penerimaan Negara, memenuhi

⁹⁹ Indonesia (7), *Perubahan atas Peraturan Pemerintah No.35 Tahun 2004 Tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi*, PP No.34 Tahun 2005, LN No.81 Tahun 2005, TLN No. 4510, pasal 103A ayat (1) huruf a.

¹⁰⁰ *Ibid.*, Pasal 103 C

¹⁰¹ *Ibid.*, Pasal 103 B

kebutuhan minyak dan gas bumi dalam negeri dan untuk meningkatkan pengembangan ekonomi dan penerimaan darah.¹⁰²

Keikutsertaan BUMD dalam *participating interest* dilakukan sesuai dengan kelaziman bisnis atau biasa disebut *business to business*. Artinya, BUMD tetap harus melaksanakan hak dan kewajibannya sebagaimana yang telah ditetapkan dalam perjanjian antara BUMD dengan Kontraktor serta kewajiban yang tercantum di dalam *Production Sharing Contract* (PSC). BUMD akan terlibat langsung dalam kegiatan operasi migas dan BUMD akan memiliki kedudukan sebagai kontraktor.

Apabila dalam penawaran *Participating Interest* tersebut ada BUMD yang berminat dan kesanggupan untuk mengambil *participating interest* maka BUMD tersebut diberi jangka waktu 60 (enam puluh) hari sejak tanggal penawaran dari kontraktor. Lalu apabila dalam dalam jangka waktu yang sudah ditetapkan ternyata tidak ada pernyataan kesanggupan maka kontraktor wajib menawarkan kepada perusahaan nasional dan apabila perusahaan nasional juga tidak memberikan minat dan kesanggupan maka penawaran dinyatakan tertutup.”¹⁰³

Pasal 35 Peraturan Pemerintah No. 35 Tahun 2004 Tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi menyebutkan bahwa:

1. Pernyataan minat dan kesanggupan untuk mengambil *participating interest* sebagaimana dimaksud dalam pasal 34 disampaikan oleh Badan Usaha Milik Daerah dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari sejak tanggal penawaran dari Kontraktor.
2. Dalam hal Badan Usaha Milik Daerah tidak memberikan pernyataan kesanggupan dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) Kontraktor wajib menawarkan kepada perusahaan nasional.
3. Dalam hal perusahaan nasional tidak memberikan pernyataan minat dan kesanggupan dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari sejak tanggal penawaran dari Kontraktor kepada perusahaan nasional, maka penawaran dinyatakan tertutup.

¹⁰² *Ibid.*, Penjelasan Pasal 103 A ayat (2).

¹⁰³ Indonesia (4), *op.cit.*, pasal 36. Yang dimaksud dengan Perusahaan Nasional adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Koperasi, Usaha Kecil dan Perusahaan Swasta Nasional yang keseluruhan sahamnya dimiliki Warga Negara Indonesia.

Pengaturan *participating interest* yang memberikan prioritas kepada BUMD untuk turut serta memang terlihat istimewa. Namun demikian keistimewaan pengaturan hanya sebatas kewajiban Kontraktor untuk memberikan penawaran sejak disetujuinya rencana pengembangan lapangan (*plan of development*). Untuk selanjutnya, hak dan kewajiban BUMD akan sama seperti layaknya badan usaha atau bentuk usaha tetap lainnya yang memperoleh *participating interest*, karena pengalihannya dan pengelolaannya kelak akan dilakukan secara mekanisme bisnis.

Kegiatan usaha hulu dilaksanakan pada suatu Wilayah Kerja dan dilaksanakan oleh Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap berdasarkan Kontrak Kerja Sama dengan Badan Pelaksana. Para pihak yang terkait dalam Kontrak Kerja Sama adalah Badan Usaha dan atau Bentuk Usaha Tetap.¹⁰⁴

Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap tersebut yang bertindak sebagai kontraktor akan diberi wewenang melakukan Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi pada Wilayah Kerja yang ditawarkan oleh menteri dengan bersasarkan pertimbangan Badan Pelaksana.¹⁰⁵

Pengalihan hak dan kewajiban (*participating interest*) dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi maupun pada Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Migas dan Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2005 tentang Kegiatan Usaha Hulu Migas memang tidak menjelaskan secara detail apa itu pengalihan hak dan kewajiban (*participating interest*). Namun pada intinya pengalihan, menyerahkan dan memindahtangankan sebagian atau seluruh hak dan kewajiban (*participating interest*) kepada pihak lain adalah tentang pengusahaan kegiatan usaha hulu dalam suatu wilayah kerja.¹⁰⁶

Mengenai apa sajakah hak dan kewajiban kontraktor dalam pengusahaan minyak dan gas bumi maka hal tersebut dapat dilihat dalam Kontrak Kerja Sama

¹⁰⁴ *Ibid.*, pasal 1 angka (17) dan (18)

¹⁰⁵ *Ibid.*, pasal 1 angka (15) yang dimaksudkan Wilayah Kerja adalah Wilayah Hukum Pertambangan Indonesia untuk pelaksanaan Eksplorasi dan Eksploitasi

¹⁰⁶ Hasil wawancara dengan Bapak Naryanto Sub Bagian Pertimbangan Hukum Direktorat Jenderal Migas, 4 Maret 2009.

dalam hal ini *Production Sharing Contract* atau Kontrak Bagi Hasil. Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi tidak mendefinisikan *Producton Sharing Contract* (PSC) karena dalam perkembangannya dimungkinkan Kontrak Minyak dan Gas tidak hanya akan menggunakan PSC tapi bisa dalam bentuk kontrak kerja sama lain walaupun pada kontrak yang sering digunakan adalah PSC.¹⁰⁷

Dalam prinsip dasar *Production Sharing Contract* (PSC) pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi struktur dan prinsip bagi hasil dalam Undang-Undang ini berbeda dengan Undang-Undang yang lama. Pada peraturan yang lama yang menjadi pihak adalah Pertamina dan Kontraktor, sedangkan pada pengaturan Undang-Undang migas saat ini yang menjadi pihak adalah Badan Pelaksana (BP Migas) dengan Badan Usaha dan atau Bentuk Usaha Tetap yang diberikan wewenang sebagai Kontraktor untuk melaksanakan eksplorasi dan eksploitasi pada suatu Wilayah Kerja.

Dalam prinsip *Productin Sharing Contract* (PSC) pada dasarnya mensyaratkan antara lain:¹⁰⁸

- a. Kuasa Pertambangan ada di Pemerintah
- b. Kepemilikan Sumber Daya Migas ada di Pemerintah sampai titik Penyerahan.
- c. Manajemen Operasi ditanggung Badan Usaha Tetap.
- d. Dalam pemberian wilayah kerja setiap Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap hana diberikan 1 (satu) Wilayah Kerja.
- e. Jangka waktu KKS paling lama 30 (tiga puluh) tahun dan dapat diperpanjang paling lama 20 (dua puluh) tahun.

¹⁰⁷ Indonesia (4), *op.cit.*, pasal 1 angka (19) disebutkan bahwa “Kontrak Kerja Sama adalah Kontrak Bagi Hasil atau bentuk kontrak kerja sama lain dalam kegiatan eksplorasi dan eksploitasi yang lebih menguntungkan Negara dan hasilnya dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Dalam Kegiatan Usaha Migas bentuk perjanjian kerja sama lain yang mengatur perusahaan migas ada beberapa bentuk seperti;

- a. konsesi
- b. Production Sharing Contract
- c. Kontrak Jasa Risiko (Risk Service Contract)
- d. Kontrak Jasa

¹⁰⁸ Salim, *op.cit.*, hal 279.

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi kegiatan usaha hulu dilaksanakan dan dikendalikan melalui Kontrak Kerja Sama dan paling sedikit memuat persyaratan:¹⁰⁹

- a. kepemilikan sumber daya alam tetap di tangan Pemerintah sampai pada titik penyerahan.
- b. Pengendalian manajemen operasi berada pada Badan Pelaksana.
- c. Modal dan risiko seluruhnya ditanggung Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap.

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas maka dapat dikatakan bahwa dalam pengusahaan minyak dan gas bumi pada saat ini terutama dalam kegiatan usaha hulu termasuk pengaturan hak dan kewajiban (*participating interest*) mengacu pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi jo Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi serta Keputusan Menteri ESDM Nomor 1480 Tahun 2004 tentang Tata Cara Penetapan dan Penawaran Wilayah Kerja Minyak dan Gas Bumi.

Dapat ditarik kesimpulan bahwa pengaturan tersebut merupakan aturan yang harus dilaksanakan oleh para investor dalam hal ini adalah kontraktor yang diberi kewenangan oleh Negara untuk melakukan pengusahaan minyak dan gas bumi melalui Kontrak Bagi Hasil yang mengikat Kontraktor dan BP.Migas sebagai suatu Badan yang dibantu untuk melakukan pengendalian Kegiatan Usaha Hulu di Bidang Minyak dan Gas Bumi.¹¹⁰

2.5. Participating Interest Ditinjau dari Otonomi Daerah

Hingga saat ini wacana mengenai liberalisasi, privatisasi dan restrukturisasi terhadap industri tertentu akan membawa dampak positif pada pertumbuhan industri tersebut. Namun pandangan tersebut tidak sepenuhnya

¹⁰⁹ Indonesia (4), *op.cit.*, pasal 6 ayat (2).

¹¹⁰ *Ibid.*, pasal 1 angka 23.

benar untuk diterapkan pada industri minyak dan gas bumi karena sifat yang *vertically integrated system*¹¹¹. Lagi pula industri minyak dan gas bumi dalam perjalanannya tidak pernah terlepas dari pengaruh praktek-praktek yang bertentangan dengan prinsip *market mechanism* dan liberalisasi. Yang umumnya terjadi di negara-negara dunia dalam hal industri migas adalah monopoli, duopoli, oligopoli, monopsoni, *choked off demand* dan *heavily distorted market* oleh pemerintah masing-masing serta pembagian wilayah pasar.¹¹² Di Indonesia, pengelolaan industri minyak dan gas bumi dengan pola monopoli alamiah timbul karena amanat undang-undang.¹¹³

Kondisi industri minyak dan gas bumi yang berlangsung secara monopoli alamiah karena amanat undang-undang mulai mengalami perubahan, karena pasca reformasi 1998, berkembang pula wacana yang sangat kuat mengenai pelaksanaan otonomi daerah yang pada awalnya merupakan komitmen politik pemerintah yang kemudian diterapkan secara normatif dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang telah diubah dengan Undang-Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah.¹¹⁴ Pokok utama dari keberadaan undang-undang tersebut adalah membagi/memberikan kewenangan seluas-luasnya kepada pemerintah daerah, di mana selama ini kewenangan berada pada pemerintah pusat, dalam hal ini Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota.¹¹⁵ Dengan

¹¹¹ *Vertically integrated system does not harm, and may actually benefit, consumers because of the associated efficiency gains. The American Economic Review*, June 2001, vol.91, No.3, dikutip dari **Kurtubi**, *The impact of Oil Industry Liberalization on the Efficiency of Petroleum Fuels Supply for the Domestic Markets in Indonesia*. Makalah ini dipresentasikan pada The 26th Annual Conference of International Association for Energy Economics (IAEE), Prague – Czech Republik, 2003. Sebagaimana dikutip dalam Buana Sjahboeddin, “Implikasi Undang-Undang Otonomi Daerah Terhadap Industri Minyak dan Gas Bumi”. (Tesis Magister Universitas Indonesia, Salemba, 2005), hal.3.

¹¹² Rudi Simamora, *Hukum Minyak dan Gas Bumi*, (Jakarta: Penerbit Djambatan, 2000), hal 91.

¹¹³ Sjahboeddin, *op.cit.*, hal.3.

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ Indonesia (5), *op.cit.*, konsideran menimbang huruf b menyebutkan: “bahwa efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintah daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintah dan antar pemerintah daerah, potensi keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemerian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan system penyelenggaraan pemerintah Negara”.

diberlakukannya undang-undang ini diharapkan pemerintah daerah dapat melaksanakan pembangunan khususnya yang bersifat pelayanan publik dengan lebih mandiri, efektif dan efisien.

Dengan adanya kebijakan otonomi daerah maka berbagai kewenangan pembangunan dan pemanfaatan sumber daya alam termasuk di sektor energi dan sumber daya mineral sudah diserahkan kepada daerah kecuali beberapa kegiatan yang sifatnya strategis.¹¹⁶ Untuk kegiatan yang sifatnya strategis seperti industri hulu migas, dijalin hubungan antara pemerintah dan pemerintah daerah. Hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah dan pemerintah meliputi kewenangan, tanggung jawab, pemanfaatan, pemeliharaan sumber daya alam.¹¹⁷ Baik pemerintah maupun pemerintah daerah berbagi kewenangan dalam pengelolaan minyak dan gas bumi sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Daerah penghasil minyak dan gas bumi akan memperoleh bagian, dari penerimaan negara. Ketentuan ini diatur dengan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999¹¹⁸ yang diubah dengan Undang-Undang No.33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Besarnya perolehan daerah dari hasil kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi, diambil dari penerimaan negara dan bukan dari penerimaan investor atau kontraktor. Besarnya pembagian itu seperti tertera dalam pasal 14, butir e dan butir f Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.¹¹⁹

¹¹⁶ Buana Sjahboeddin, *op.cit.*, hal.56.

¹¹⁷ Indonesia (5), *op.cit.*, pasal 17 ayat (1).

¹¹⁸ Indonesia (8), *Undang-Undang Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah*, UU No.25 Tahun 1999, LN No.72 Tahun 1999, TLN No.3848.

¹¹⁹ *Ibid.*, pasal 14 butir e: Penerimaan Pertambangan Minyak Bumi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya sesuai peraturan perundang-undangan, dibagi menjadi imbalan 84,5% untuk Pemerintah, dan 15,5% untuk daerah; butir f: Penerimaan Pertambangan Gas Bumi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya sesuai peraturan perundang-undangan, dibagi dengan imbalan: 69,5% untuk Pemerintah, dan 30,5% untuk Daerah.

Adanya pengaturan bahwa daerah mendapat bagian dari bagi hasil ini, mungkin dapat diartikan sebagai bagian pengganti, atas tidak berperannya pemerintah daerah dalam pengelolaan sumber daya minyak dan gas bumi. Juga untuk menghindarkan investor dari pengenaan pajak di daerah mengingat perolehan mereka sudah memperhitungkan pembayaran pajak secara terintegrasi dalam perhitungan final pembagian hasil.¹²⁰

Dalam pengelolaan usaha hulu migas sendiri, semangat otonomi daerah dapat dirasakan secara eksplisit dalam peraturan perundang-undangan tentang kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi. Pemerintah mengakomodasi keinginan pemerintah daerah untuk ikut berperan serta dalam meakukan pengelolaan hulu migas. Tidak hanya sekedar mendapatkan dana bagi hasil atas industri hulu minyak dan gas bumi,¹²¹ tetapi daerah mendapat tempat prioritas penawaran *participating interest* dalam pengelolaan industri hulu migas. Pemerintah berusaha untuk memberdayakan industri daerah dan industri nasional. Hal ini terlihat jelas dengan adanya kewajiban Kontraktor untuk menawarkan *participating interest* 10% (sepuluh per seratus) kepada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).¹²² Jika BUMD tidak memberikan memberikan respons atas penawaran *participating interest* ini, maka Kontraktor wajib menawarkannya kepada perusahaan nasional.¹²³

Pasal 34 Peraturan Pemerintah No.35 Tahun 2004 tentang kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi menyebutkan bahwa “Sejak disetujuinya rencana pengembangan lapangan yang pertama kali aka diproduksi dari suatu Wilayah Kerja Kontrak tor wajib menawarkan *participating interest* 10% (*sepuluh per seratus*) kepada Badan Usaha Milik Daerah.”

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang dimaksud di sini adalah BUMD yang didirikan oleh Pemerintah Daerah yang daerah administrasinya meliputi lapangan yang bersangkutan. BUMD tersebut haruslah memiliki kemampuan

¹²⁰ Buana Sjahboeddin, *op.cit.*, hal.3.

¹²¹ Indonesia (8), *op.cit.*

¹²² Indonesia (3), *op.cit.*, pasal 1 angka 5.

¹²³ *Ibid.*, Pasal 35 ayat (1).

finansial yang cukup untuk berpartisipasi.¹²⁴ Ini berarti menuntut kesiapan daerah untuk dapat berpartisipasi, terutama kesiapan finansial. Daerah secara langsung dituntut untuk mulai berdirikan dalam melakukan suatu bisnis.

Pengaturan mengenai *participating interest* ini sejalan dengan pengaturan otonomi daerah terutama Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah pasal 17 ayat (1) mengenai pemanfaatan sumber daya alam antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah.¹²⁵ Pasal tersebut menyebutkan bahwa hubungan dalam Bidang Pemanfaatan Sumberdaya Alam dan Sumberdaya lainnya antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah sebagaimana, meliputi :

- a. Kewenangan, tanggung jawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian dampak, budi daya, dan pelestarian;
- b. Bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya; dan
- c. Penyerasian lingkungan dari tata ruang serta rehabilitasi lahan.

Hubungan dalam pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antar pemerintah meliputi: pelaksanaan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang menjadi kewenangan daerah; kerja sama dan bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antar pemerintah daerah; dan pengolahan perizinan bersama dalam pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya. Hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya sebagaimana tersebut di atas diatur dalam peraturan perundang-undangan.¹²⁶

Keberadaan Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah No. 32 Tahun 2004 ini mengubah Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah No.22 Tahun 1999 yang pada intinya, mengatur kewenangan pengelolaan industri minyak dan gas bumi termasuk dalam kewenangan bidang lainnya. Kewenangan ini berada pada Pemerintah Pusat.¹²⁷

¹²⁴ *Ibid.*, penjelasan pasal 34.

¹²⁵ Indonesia (5), *op.cit.*

¹²⁶ Indonesia (5), pasal 17.

¹²⁷ Pasal 7 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999: 1) *Kewenangan Daerah mencakup kewenangan seluruh bidang Pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik, luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, fiscal, serta kewenangan bidang lain.* 2) *Kewenangan*

Pada saat ini terdapat beberapa Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang pelaksanaan otonomi daerah yang pada prinsipnya tidak bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Walaupun demikian, semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemerintah daerah dan pada prinsipnya tidak bertentangan dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, sepanjang belum diganti dinyatakan tetap berlaku.¹²⁸

Dibukanya kesempatan partisipasi daerah melalui *participating interest* dalam pengelolaan migas melalui UU No. 22 tahun 2001, seharusnya dapat dijadikan wahana pembelajaran daerah untuk minimal, namun bisa lebih dari itu.¹²⁹

1. mempunyai pengalaman dari sisi teknis-logistik, administratif dan yuridis tentang pengelolaan sumber daya migas di daerahnya; mulai dari pengenalan aspek teknis eksplorasi dan produksi migas, pola kerjasama dengan industri pengelola dan yang paling utama, dengan pengalaman tersebut menjadi partner yang terpercaya baik dengan industri pengelola, maupun badan regulator pemerintah pusat. Pada gilirannya, pengalaman seperti ini akan membuka peluang partisipasi langsung dalam pengelolaan migas, tidak hanya di Jawa Timur, namun juga di daerah lain.
2. membuka peluang partisipasi putra-putri daerah menjadi *direct person in charge* atau subyek pengelola langsung sumber daya migas yang pada gilirannya akan menjadi key person dalam upaya-upaya pengembangan sumber daya migas di Jatim yang menurut statistik masih dipandang menjanjikan.

Dengan adanya penawaran prioritas *participating interest* kepada daerah melalui BUMD, berarti pemerintah memfasilitasi pemenuhan hak daerah untuk

bidang lain, sebagaimana dimaksud ayat (1), meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional. Indonesia, Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 22 Tahun 1999.

¹²⁸ Indonesia (5), pasal 238 ayat 1.

¹²⁹ Dr.-rer.nat. Makky S. Jaya, Beberapa Pokok Pikiran Pengelolaan Blok Cepu: Peran Pemda dan DPRD Jatim, Paper Work untuk pertemuan dengan Komisi C (Keuangan) DPRD Jatim I, 22 Pebruari 2006.

turut serta melakukan pemanfaatan atas sumber daya minyak bumi dan gas yang terletak di wilayah administrasinya.

Prioritas penawaran *participating interest* kepada BUMD juga membalikkan asumsi bahwa semangat otonomi daerah dalam kegiatan usaha hulu minyak bumi dan gas hanya sebatas perolehan dari hasil kegiatan migas yang diambil dari penerimaan negara sebagaimana yang diatur dalam pasal 14, butir e dan f Undang-Undang No.33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Ini juga mematahkan anggapan bahwa daerah mendapat bagian dari hasil minyak dan gas bumi dihasilkan dari wilayah daerahnya sebagai bagian dari pengganti, atas tidak berperannya pemerintah daerah dalam pengelolaan sumber daya migas. Pemerintah daerah yang ikut serta dalam *participating interest* akan memiliki hak dan kewajiban yang sama selayaknya kontraktor lainnya. Tentu saja hal ini akan berdampak positif bagi pemerintah daerah untuk lebih memanfaatkan sumber daya alam migas yang ada di daerahnya dengan sebaik-baiknya untuk meningkatkan pembangunan daerah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Besarnya persentase *participating interest* yang wajib ditawarkan kepada daerah adalah sebesar 10% (sepuluh per seratus). Angka ini merupakan nilai persentase minimal yang wajib ditawarkan Kontraktor kepada BUMD. Kontraktor dapat menawarkan *participating interest* lebih dari 10%(sepuluh per seratus) kepada BUMD. Seperti halnya yang dilakukan oleh PT. Odira Energy selaku kontraktor hulu minyak dan gas Blok Karang Agung di Kabupaten Muba dan Banyuwasin, Sumatera Selatan.¹³⁰ Batasan minimal ini sesungguhnya membuka peluang sebesar-besarnya bagi BUMD-BUMD untuk dapat lebih berperan aktif dalam pengelolaan minyak dan gas bumi. Tidak menutup kemungkinan di masa-masa mendatang bahwa BUMD yang telah berkembang dan maju serta memiliki pengalaman dalam kegiatan usaha hulu migas ini serta kesiapan secara finansial dapat menjadi kontraktor utama dalam kegiatan industri hulu migas. Dengan demikian, penawaran *participating interest* 10% kepada Badan Usaha Milik Daerah sesungguhnya sejalan dengan otonomi daerah.

¹³⁰ “Tiga BUMD Terima Participating Interest”,
 <http://www.sumeks.co.id/index.php?option=com_content&task=view&id=244&Itemid=39>,
 diakses pada tanggal 30 Maret 2009.

BAB 3 IMPLEMENTASI *PARTICIPATING INTEREST* DALAM KEGIATAN USAHA HULU MIGAS

3.1. Mekanisme *Participating Interest*

Industri perminyakan merupakan industri yang padat modal, berteknologi serta beresiko tinggi. Oleh karena itu umumnya operasi perminyakan tidak dijalankan sendiri oleh satu perusahaan, karena tidak tepat dan tidak berhati-hati jika satu perusahaan bersedia menanggung seluruh tanggung jawab dan risiko yang ada. Untuk membagi risiko dan beban biaya tersebut biasanya dibentuk semacam konsorsium untuk memperoleh suatu kontrak pertambangan minyak dan gas bumi. Atau cara lain adalah setelah suatu perusahaan mendapatkan kontrak, lalu kontrak tersebut ditawarkan kepada pihak lain untuk berpartisipasi. Cara terakhir ini disebut *farm-out*.¹³¹

Sebelum sepakat untuk mengikatkan diri dalam suatu perjanjian *farm-out*, biasanya *farmor* (pihak yang memiliki wilayah kerja dan menawarkan kerja sama) akan menawarkan wilayah kerja yang dimilikinya kepada beberapa *farmees* (pihak yang menerima tawaran *farmor*) potensial. Lalu baru ada kesepakatan bersama yang berupa penandatanganan *confidential agreement*, *area of mutual interest* dan lain-lain.¹³²

Menurut **DR. Richard Seba** *the farm-out is a tool long used by the oil industry for funding exploration dan development of oil and gas reserves. Under this type of agreement, an outside party provides funding and may actually conduct exploration dan development activities in exchange for a subsequent interest in proceeding operations.*¹³³

Disamping didorong oleh adanya kesamaan minat dan kepentingan atas suatu penanaman modal seperti *farmout* di atas, kerja sama perusahaan pertambangan minyak dan gas bumi mungkin juga disebabkan oleh faktor alam.

¹³¹ Simamora, *op.cit.*, 2000, hal 112-113.

¹³² *Ibid.*

¹³³ Richard D. Seba, *International Petroleum Contract And Negotiation*, Tulsa: Oil and Gas Consultant International Inc., 2004, hal 2.

Yang disebutkan faktor alam adalah dalam hal satu *reservoir* berada di perbatasan wilayah kerja lebih dari dua atau lebih kontraktor atau dalam satu atau dua daerah sehingga dipandang perlu untuk menyatukan ladang-ladang minyak tersebut dalam suatu operasi bersama. Proses penyatuan ini biasa disebut unitisasi (*unitization*). Unitisasi ini dapat terjadi karena diperintahkan oleh undang-undang atau instansi pemerintah yang berwenang, atau dengan sukarela oleh para pihak.¹³⁴

Selain hal tersebut di atas keikutsertaan pihak ketiga dalam kegiatan operasi minyak dan gas bumi dapat berupa pelaksanaan operasi bersama dalam bentuk kerja sama perusahaan minyak dan gas bumi, para pihak membuat suatu perjanjian operasi bersama (*joint operating agreement*). Perjanjian operasi bersama paling tidak mempunyai dua fungsi utama yaitu:¹³⁵

- (1) Menetapkan dasar-dasar alokasi hak dan tanggungjawab antara para pihak.
- (2) Mengatur tentang tata cara pelaksanaan operasi oleh operator yang ditunjuk untuk itu dengan pengawasan dari komisi operasi (*operating committee*).

Disamping itu perjanjian operasi bersama juga akan mengatur tentang prosedur akuntansi, operasi tanpa partisipasi semua pihak, konsekuensi gagal berpartisipasi, rencana kerja dan anggaran, pembagian hasil produksi, tata cara pengambilan keputusan, kerahasiaan data, pengunduran diri, pengalihan saham, pajak dan lain-lain yang dianggap perlu.¹³⁶

Sebagaimana dikatakan di atas bahwa operasi bersama dapat terjadi dengan *farm-out agreement*. Perjanjian *farm-out* mengandung prinsip-prinsip yang hampir sama dengan perjanjian operasi bersama. Perbedaan antara keduanya adalah:¹³⁷

- a. Cara penggabungannya para pihak. Dalam *farm-out* salah satu pihak mendapatkan hak karena peralihan sebagian hak lainnya, sedangkan dalam perjanjian operasi bersama pada saat dibuat para pihak sudah mempunyai hak dan kepentingan yang jelas terhadap operasi.

¹³⁴ Simamora, *op.cit.*, hal 113.

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ *Ibid.*, hal 113.

¹³⁷ *Ibid.*, hal 114.

- b. Cara pembiayaan. Dalam *farm-out* pihak yang memperoleh hak kemudian (*farmee*) biasanya menalangi seluruh atau sebagian biaya, sedangkan dalam perjanjian operasi bersama biasanya biaya operasi ditanggung bersama.

Umumnya setelah penandatanganan perjanjian *farm-out*, para pihak juga akan membuat perjanjian operasi bersama untuk mengatur hak dan kewajiban masing-masing dalam operasi berdasarkan perjanjian *farm-out*.

Biasanya yang menjadi operator dalam suatu perjanjian operasi bersama adalah pihak yang memiliki saham paling besar di antara para pihak. Pihak yang mempunyai saham yang lebih kecil biasanya enggan untuk mengambil peran tersebut karena berbagai keterbatasan dan pertimbangan tertentu, sementara itu kemampuan pihak yang memiliki saham yang lebih kecil dikarenakan adanya pandangan bahwa motivasi menjalankan usaha berkaitan langsung dengan pendapatan atau keuntunga yang diterima. Dengan pendapatan yang lebih kecil dari pihak lain, keseriusan operator menjadi suatu pertimbangan penting. Secara umum tugas dan tanggung jawab operator adalah mengelola dan menjalankan operasi bersama di bawah pengawasan komisi operasi yang merupakan badan perwakilan dari para pihak dan badan pengambil keputusan tertinggi.¹³⁸

Keikutsertaan pihak ketiga dalam Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Migas lebih dikenal dalam sebutan pengalihan hak dan kewajiban kontraktor (*participating interest*) diatur dalam pasal 33.

Pengaturan *participating interest* dalam Kontrak Bagi Hasil (*Production Sharing Contract*) disebutkan pada Section V point. 5.26 da 5.27 Rights Obligations dimana disebutkan;

CONTRACTOR shall:

- 5.2.6 *Have the right to sell, assign, transfer, convey or otherwise dispose of all any part of its rights and interest under this Contract to any Affiliated Company without the prior written consent of BPMIGAS, provided that BPMIGAS shall be notified in writing of the same beforehand and further provided that any assignee whom such rights and interests are assigned to*

¹³⁸ *Ibid.*, hal 115.

under any paragraph of this Contract shall not more than one Production Sharing Contract any given time.

5.2.7. *Have the right to sell, assign, transfer, convey or otherwise dispose of all or any part of its rights and interest under this Contract to parties other than Affiliated Companies with the prior written consent of BPMIGAS and GOI, which consent that any assignee whom such rights and interest are assigned to under any paragraph of this Contract shall not hold more than one Production Sharing Contract at any given time; except during the first three (3) Contract Years, CONTRACTOR shall hold a majority (more dominant) participating interest that any other participant and shall hold operatorship of this Contract;*

Dari hal tersebut di atas secara hukum memang kontraktor dapat mengalihkan, menyerahkan, dan memindahtangankan sebagian atau seluruh *participating interest* kepada pihak lain setelah mendapat persetujuan Menteri berdasarkan pertimbangan Badan Pelaksana. Pengalihan tersebut dapat dilakukan kepada:

- a. Perusahaan non afiliasi atau bukan mitra kerja.
- b. Perusahaan afiliasi
- c. Perusahaan nasional
- d. Badan Usaha Milik Daerah

Perusahaan afiliasi adalah sebuah perusahaan atau badan lain yang mengendalikan atau dikendalikan salah satu pihak dalam perjanjian ini, atau suatu perusahaan atau badan lain yang mengendalikan atau dikendalikan oleh perusahaan atau badan lain dimana ia mengendalikan salah satu pihak dalam perjanjian ini, dan dimengerti bahwa mengendalikan memiliki makna kepemilikan oleh suatu perusahaan atau badan paling sedikit 50% dari (a) saham dengan suara atau (b) hak pengendalian atau keuntungan-keuntungan, jika badan lain itu bukan suatu perusahaan.¹³⁹

Mengenai pengaturan bahwa kontraktor diberikan hak untuk menjual, mengalihkan, menyerahkan atau melepaskan dengan cara lain atas seluruh atau

¹³⁹ Indonesia (3), *op.cit.*, penjelasan pasal 33 ayat (2) dan (4).

sebagian dari hak dan kewajiban atas kontrak ini kepada Perusahaan Afiliasi dengan persetujuan tertulis dari Badan Pelaksana sebelumnya, namun Badan Pelaksana akan diberitahu secara tertulis pada saat yang bersamaan dan selanjutnya setiap pihak yang menerima *participating interest* tidak memegang lebih dari satu Kontrak Bagi Hasil. Hal ini dimaksudkan agar tidak terjadi konsolidasi biaya.

Kontraktor mempunyai hak untuk menjual, mengalihkan, menyerahkan atau melepaskan dengan cara lain atas seluruh atau sebagian dari hak dan kewajiban atas kontrak ini kepada pihak ketiga yang bukan afiliasinya harus dengan persetujuan tertulis dari Badan Pelaksana dan Pemerintah RI terlebih dahulu, persetujuan tersebut tidak akan ditahan-tahan lebih lama dari yang sewajarnya, dan selanjutnya pihak yang menerima *participating interest* dimaksud (*assignee*) tidak akan memegang lebih dari satu Kontrak Bagi Hasil, kecuali selama tiga tahun pertama kontrak. Kontraktor mempunyai tiga tahun pertama kontrak, Kontraktor akan memiliki *participating interest* yang dominan dibanding pihak lain yang berpartisipasi sebagai Kontraktor dan memegang sebagai operator atas pelaksanaan kontrak tersebut. Kontraktor berhak mengalihkan sebagian interesnya kepada pihak lain dalam 3 tahun pertama masa eksplorasi namun tetap harus merupakan pemegang *participating interest* utamanya.

Industri perminyakan merupakan industri yang padat modal serta beresiko tinggi. Oleh karena itu umumnya pelaksanaan operasi perminyakan tidak dijalankan sendiri oleh satu perusahaan karena tidak tepat dan tidak hati-hati jika suatu perusahaan bersedia menanggung seluruh tanggung jawab dan risiko yang ada. Untuk membagi risiko dan beban biaya tersebut biasanya dibentuk konsorsium untuk memperoleh suatu kontrak minyak dan gas bumi. Atau cara lain adalah setelah suatu perusahaan mendapatkan kontrak, lalu kontrak tersebut ditawarkan kepada pihak lain untuk berpartisipasi cara yang terakhir ini disebut *farm-out*. Sebelum sepakat untuk mengikatkan diri dalam suatu perjanjian *farm-out*, biasanya *farmor* (pihak yang memiliki wilayah kerja dan menawarkan kerja sama) akan menawarkan wilayah kerja yang dimilikinya kepada beberapa *farmees* (pihak yang menerima tawaran) potensial. Masing-masing pihak akan saling menjajaki. Dalam proses penjajakan ini mungkin terjadi saling tukar informasi

dan data serta diskusi tentang berbagai skenario teknis dan komersil yang mungkin dijalankan bersama. Biasanya atas tindakan dan kesepakatan bersama yang diambil selalu dibuatkan pengikatan formalnya. Formalisasi itu dapat berupa penandatanganan *confidentiality agreement*, *area of mutual interest*, dan lain-lain. Disamping didorong oleh adanya kesamaan minat dan kepentingan atas suatu penanaman modal seperti *farm-out* di atas, kerja sama perusahaan pertambangan minyak dan gas bumi mungkin juga disebabkan oleh faktor alam. Yang dimaksud dengan faktor alam adalah dalam hal *reservoir* berada di perbatasan wilayah kerja lebih dari dua atau lebih kontraktor di dalam satu atau lebih dari satu daerah sehingga dipandang perlu untuk menyatukan ladang-ladang minyak tersebut dalam suatu operasi bersama. Proses penyatuan ini biasa disebut dengan unitisasi (*unitization*). Unitisasi ini dapat terjadi karena diperintahkan oleh undang-undang atau instansi pemerintah yang berwenang, atau dengan sukarela oleh para pihak.

Jadi dapat dikatakan juga *participating interest* adalah berarti pengalihan perusahaan terhadap suatu blok wilayah kerja migas tertentu kepada pihak lain berdasarkan presentasi tertentu. Pengalihan tersebut diharapkan akan memberikan keuntungan ekonomis yang didapatkan dengan melakukan semacam *joint operation* dengan menunjuk salah satu pemegang *participating interest* terbesar sebagai operator.

Dalam rangka pengalihan, penyerahan dan pemindahtanganan sebagian atau seluruh *participating interest* (hak dan kewajiban) kontraktor kepada pihak lain, Kontraktor menyajikan data kepada calon kontraktor. Data ini meliputi data yang diperoleh dari survei umum dan eksplorasi dan eksploitasi. Pembukaan data ini wajib mendapat ijin dari Menteri melalui Badan Pelaksana. Karena Pemerintah merupakan pemilik dari data tersebut.¹⁴⁰

Dalam rangka memperdayakan industri nasional serta semangat otonomi daerah serta semangat memberdayakan industri nasional sangat terasa pada pengaturannya sehingga terjadi reformasi pola pikir dalam pengelolaan industri minyak dan gas bumi. Ini terlihat jelas dengan adanya kewajiban kontraktor

¹⁴⁰ Indonesia (3), *op.cit.*, pasal 33 ayat (3)

untuk menawarkan *participating interest* 10% (per seratus) kepada Badan Usaha Milik Daerah.¹⁴¹

Sejak disetujuinya rencana pengembangan lapangan yang pertama kali akan diproduksi dari suatu Wilayah Kerja, Kontraktor wajib menawarkan *participating interest* 10% (sepulu per seratus) kepada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).¹⁴² Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang dimaksud di sini adalah BUMD yang didirikan oleh Pemerintah Daerah yang daerah administrasinya meliputi lapangan yang bersangkutan. BUMD tersebut haruslah memiliki kemampuan finansial yang cukup untuk berpartisipasi. *Participating interest* tersebut dilakukan antara Kontraktor dengan BUMD secara kelaziman bisnis. Apabila dalam wilayah tersebut terdapat lebih dari satu BUMD, maka pengaturan pembagian *participating interest* diserahkan kepada kebijakan Gubernur.¹⁴³

Dari pengaturan di atas dapat diketahui bahwa penawaran *participating interest* sebesar 10% hanya diberikan kepada BUMD tertentu saja. BUMD lain yang wilayahnya tidak berada di dalam wilayah administrasi blok migas tidak dapat turut serta, walaupun BUMD lain tersebut memiliki kesiapan secara finansial. Pengaturan ini membatasi ruang gerak BUMD dalam melakukan ekspansi ke luar wilayahnya. Namun di lain sisi memberikan prioritas kepada BUMD setempat agar lebih leluasa mendapatkan *participating interest*.

Mengenai kemampuan finansial tidak dijelaskan lebih lanjut. Namun dapat dilihat bahwa BUMD yang berminat turut serta dalam pengelolaan hulu migas ini harus mampu memenuhi kewajibannya untuk menyetorkan dana sejumlah yang disepakati dalam pengalihan *participating interest*. Seperti yang kita ketahui bahwa, dana yang diperlukan dalam kegiatan hulu migas sangat besar. Jadi sekalipun bagian *participating interest* yang dimiliki daerah terbilang kecil, namun jumlah dana yang wajib diberikan daerah melalui BUMD kepada Kontraktor bisa jadi menjadi angka yang sangat besar bagi daerah. Bahkan sangat mungkin akan menguras anggaran belanja daerah atau malah terlampaui besar.

¹⁴¹ Indonesia (3), *op.cit.*, pasal 34.

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ *Ibid.*, penjelasan pasal 34.

Untuk menyasiasi masalah dana ini, tak jarang pemerintah daerah akhirnya mengajak perusahaan swasta nasional untuk bekerja sama dalam mendapatkan *participating interest*. Tentu saja banyak perusahaan swasta nasional yang kuat secara finansial tertarik untuk berbisnis minyak bersama BUMD. Di satu pihak pemerintah daerah dapat turut serta dalam pengelolaan minyak dan gas bumi walaupun dengan meminjam tangan orang lain. Di pihak lain, perusahaan swasta yang diajak bekerja sama dapat ikut merasakan keuntungan dari prioritas penawaran *participating interest* 10%. Pemerintah daerah dan perusahaan swasta yang turut serta sama-sama diuntungkan. Cara ini sah-sah saja, karena tidak ada larangan bagi BUMD untuk bekerja sama dengan pihak lain untuk mendapatkan *participating interest* 10%.

Pemerintah Daerah melalui BUMD dalam *participating interest* ini tidak serta-merta dapat memperoleh haknya hanya karena beruntung terletak di wilayah sumber daya alam minyak dan gas bumi. Sesuai dengan penjelasan pasal 34 Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas bumi bahwa *participating interest* tersebut dilakukan antara Kontraktor dengan BUMD secara kelaziman bisnis. Dengan demikian mekanisme yang digunakan untuk mengalihkan *participating interest* dari Kontraktor kepada BUMD adalah mekanisme bisnis. Artinya ada kewajiban-kewajiban bisnis yang harus dilaksanakan untuk memperoleh *participating interest* tersebut. Peraturan pemerintah ini tidak menjelaskan lebih lanjut apa yang dimaksud dengan kelaziman bisnis.

Apabila dalam penawaran *participating interest* tersebut ada BUMD yang berminat dan kesanggupan untuk mengambil *participating interest* maka BUMD tersebut diberi jangka waktu 60 (enam puluh) hari sejak tanggal penawaran dari kontraktor. Lalu apabila dalam jangka waktu yang sudah ditetapkan ternyata tidak ada pernyataan kesanggupan maka kontraktor wajib menawarkan kepada perusahaan nasional. Dan apabila perusahaan nasional juga tidak ada yang memberikan minat dan kesanggupan maka penawaran dinyatakan tertutup.¹⁴⁴

¹⁴⁴ Indonesia (4), *op.cit.*, pasal 36. Yang dimaksud dengan Perusahaan Nasional adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Koperasi, Usaha Kecil, dan Perusahaan Swasta Nasional yang keseluruhan sahamnya dimiliki Warga Negara Indonesia.

Pengaturan ini menjelaskan bahwa BUMD dapat menyatakan minat dan kesanggupannya terlebih dahulu untuk mengambil *participating interest* sebelum adanya pertimbangan lebih lanjut. Bisa saja terjadi bahwa BUMD dibentuk segera setelah ada Kontraktor yang menerima persetujuan pengembangan wilayah kerja dan menawarkannya kepada BUMD setempat. Dalam waktu kurang dari 60 hari, pemerintah daerah membentuk BUMD yang kemudian menyatakan kesanggupannya untuk mengambil *participating interest*.

Cukup pernyataan kesanggupan dan minat untuk mengambil *participating interest* merupakan tahap awal bagi daerah untuk dapat memperoleh *participating interest*. Daerah belum memperoleh *participating interest*, tetapi akan dimasukkan sebagai kandidat yang akan memperoleh *participating interest*. Langkah selanjutnya setelah BUMD menyatakan kesanggupannya untuk mengambil *participating interest* adalah dibuatnya perjanjian antara Kontraktor dan BUMD mengenai pengalihan *participating interest* yang meliputi syarat dan ketentuan pengalihan serta mengenai kerja sama yang akan dijalani BUMD dan Kontraktor lainnya.

Pengalihan *participating interest* ini dilakukan berdasarkan kelaziman bisnis. Mengenai program kerja, biaya-biaya yang harus dikeluarkan dikeluarkan dan harga pelepasan *participating interest* dilakukan secara *business to business*. Artinya bahwa mekanisme ini diserahkan kepada para pihak sebagaimana layaknya bisnis pada umumnya.

3.2 Implementasi *Participating Interest*

Keikutsertaan daerah dalam kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi dengan mengambil porsi *participating interest* harus dilakukan dengan pembentukan BUMD. Sebagaimana disyaratkan dalam pasal 34 PP No. 35 Tahun 2004 Tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak Dan Gas Bumi bahwa prioritas penawaran *participating interest* 10% ditawarkan kepada BUMD yang wilayah administrasinya meliputi lapangan yang akan dieksploitasi.¹⁴⁵

Mengingat kegiatan usaha hulu migas ini merupakan kegiatan usaha yang mencari keuntungan maka perpanjangan tangan pemerintah dalam kegiatan usaha

¹⁴⁵ Indonesia (3), *op.cit.*, pasal 34.

ini haruslah berbentuk badan usaha. Untuk itu pemerintah daerah harus membentuk suatu badan usaha yang ditujukan untuk pengelolaan minyak dan gas bumi melalui kepemilikan *participating interest*. Pemerintah daerah dapat memiliki BUMD yang pembentukan, penggabungan, pelepasan, dan/ atau pembubarannya ditetapkan dengan Perda yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.¹⁴⁶

Selanjutnya BUMD sebagai badan usaha dapat berbentuk Perseoran Terbatas (PT) atau Perusahaan Daerah (PD).¹⁴⁷ Umumnya BUMD yang turut serta dalam *participating interest* berbentuk perseoran terbatas. Dengan demikian, dalam menjalankan usahanya, BUMD tersebut tunduk terhadap Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas dan dapat melakukan tindakan hukum sebagaimana layaknya perseoran terbatas.¹⁴⁸

Participating interest telah dikenal sejak lama di industri minyak dan gas bumi, terutama dalam kegiatan hulu. Para kontraktor biasa membagi penyertaan pengelolaan suatu blok dalam bentuk *participating interest*. *Participating interest* merupakan pengalihan hak dan kewajiban dalam pengelolaan industri migas. Namun, keikutsertaan BUMD dalam *participating interest* baru dimulai sejak lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.

Sebelum adanya Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 industri hulu migas hanya dikelola Pertamina sebagai Badan Usaha Milik Negara dan perusahaan asing. BUMD atau perusahaan daerah belum pernah turut serta dalam pengelolaan suatu blok migas. Ini dikarenakan industri hulu migas adalah industri yang membutuhkan modal yang sangat besar, beresiko tinggi dan juga menggunakan teknologi canggih. Sehingga kesempatan bagi BUMD untuk turut serta mengalami banyak hambatan. Ditambah lagi karena perusahaan yang biasanya turut serta dalam pengelolaan blok migas merupakan perusahaan besar seperti

¹⁴⁶ Indonesia (5), *op.cit.*, pasal 177.

¹⁴⁷ Departemen Dalam Negeri, Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Badan Usaha Milik Daerah, Permendagri No. 3 Tahun 1998, pasal 2.

¹⁴⁸ *Ibid.*, pasal 3 ayat (2).

perusahaan multinasional atau swasta asing yang telah memiliki pengalaman berpuluh-puluh tahun dalam pengelolaan hulu minyak dan gas bumi.

Namun dengan adanya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 ini, membuka peluang bagi BUMD untuk dapat mengelola hulu minyak dan gas bumi. Undang-undang ini dinilai lebih maju dibandingkan dengan ketentuan perundang-undangan sebelumnya. Karena undang-undang ini memuat masalah ganti rugi lahan bagi penduduk, perhatian bagi pemberdayaan (*empowerment*) masyarakat, hukuman bagi penyelundup Bahan Bakar Minyak (BBM), keterlibatan Pemerintah Daerah (Pemda), serta keikutsertaan Usaha Kecil.

Kepentingan bisnis daerah diakomodir dengan semangat demokrasi ekonomi¹⁴⁹ dalam undang-undang ini. Sebagai contoh Pasal 9 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 menyatakan bahwa kegiatan usaha hulu dan kegiatan usaha hilir dapat dilaksanakan oleh:

- a. Badan Usaha Milik Negara;
- b. Badan Usaha Milik Daerah;
- c. Koperasi; Usaha Kecil;
- d. Badan Usaha Swasta.

Hingga saat ini, telah ada beberapa BUMD yang ikut serta dalam pengelolaan industri hulu minyak dan gas bumi melalui kepemilikan *participating interest*. BUMD yang telah ikut pengelolaan *participating interest* antara lain: BUMD Riau dalam mengelola Blok Coastal Plan Pekanbaru (CPP), BUMD Sumatera Selatan dalam mengelola Blok Karang Agung, BUMD Jawa Timur dan Jawa Tengah dalam mengelola blok Cepu serta BUMD-BUMD lainnya.

BUMD Riau turut serta mengelola Coastal Plan Pekanbaru atau CPP Blok. Ini merupakan proyek yang dikelola oleh konsorsium antara PT. BUMI SIAK PUSAKO (BSP) dan Pertamina Hulu dengan membentuk Badan Operasi Bersama (BOB). Wilayah kerjanya meliputi areal seluas 9.996 Km² terbagi dalam 3 kawasan area produksi, di Siak, Bengkalis dan di Kampar dan Pelalawan. Kapasitas produksi harian berkisar antara 38-39 ribu bph. Saat ini konsorsium sudah mempekerjakan 98 orang karyawan termasuk 22 orang pindahan dari Caltex dan 30 profesional perminyakan putra-putri Riau dari perusahaan multinasional.

¹⁴⁹ Hadi Setia Tunggal, Himpunan Peraturan Pelaksana Undang-Undang Minyak & Gas Bumi Serta Panas Bumi, (Jakarta: Harvarindo, 2009), hal iv.

Di Sumatera Selatan, tiga BUMD memperoleh *participating interest* dari blok di Karang Agung. PT Odira Energy Karang Agung, salah satu perusahaan yang bergerak di bidang eksplorasi dan eksploitasi migas mengalihkan *participating interest* sebesar 15 persen kepada tiga BUMD. Pengalihan *participating interest* ini dilakukan di hadapan Gubernur Sumatera Selatan pada tanggal 13 Agustus 2008.

Pengalihan *participating interest* yang dilakukan di blok Karang Agung ini sebenarnya lebih besar dari besaran yang ditetapkan dalam ketentuan pemerintah yang hanya 10 persen. Rencananya, *participating interest* sebesar 15 persen tersebut pada pelaksanaannya di lapangan akan dibagi rata kepada tiga BUMD tersebut, yaitu PT Petro Muba, Basin Resources dan PD PDE. Pengalihan *participating interest* ini bermula dari adanya perjanjian 18 Oktober 2004 antara PT Odira Energy Karang Agung dengan PD PDE dalam rangka memperoleh wilayah kerja (WK) minyak dan gas (migas) blok Karang Agung di Kabupaten Muba dan Banyuasin. Sejak awal, ketiga BUMD memang telah mengadakan perjanjian dengan PT Odira Energy yang kala itu bermaksud mendapatkan Wilayah Kerja dari BP Migas. Sebagai kompensasinya, PT Odira akan mengalihkan *participating interest* kepada ketiga BUMD. Nota kesepahaman itu kemudian diperbaharui tanggal 26 Februari 2008. Akhirnya, setelah mendapatkan Wilayah Kerja, Odira Energy mengalihkan *participating interest* sebesar 15% kepada ketiga BUMD. Begitupun halnya dengan Blok Cepu. Setelah Kontraktor Blok Cepu yakni Exxon Mobil dan Pertamina setuju untuk memperpanjang sekaligus memperbaharui kontrak kerja sama, kedua kontraktor sepakat untuk memberikan *participating interest* 10% kepada BUMD. Karena wilayah blok cepu setidaknya meliputi dua wilayah provinsi yang dua wilayah kabupaten, maka tiap-tiap daerah tersebut berhak untuk mendapatkan bagian dari 10% *participating interest* yang ditawarkan. Mengenai *participating interest* Blok Cepu akan lebih fokus dibahas dalam subbab selanjutnya.

3.3 Participating Interest Blok Cepu

Cepu *Block* atau biasa disebut Blok Cepu, termasuk dalam cekungan Jawa Timur laut. Daerah ini termasuk salah satu mandala penghasil migas tertua di

dunia dengan dimulainya produksi di tahun 1887 antara lain dari ladang Kuti dan Kruka di selatan Surabaya. Lebih dari 30 ladang minyak diketemukan sebelum tahun 1920. Produksi kumulatif sampai sekarang telah melebihi 220 juta barrels. Di daerah Cepu sendiri 3 ladang diketemukan menjelang tahun 1900, sedangkan ladang Kawengan diketemukan pada tahun 1927, dan telah menghasilkan lebih dari 120 juta barrels.

Kekayaan alam minyak dan gas bumi yang terkandung di Blok Cepu diperkirakan mencapai ± 600 juta barel minyak bumi dan 1,7 triliun kaki kubik gas. Kekayaan alam ini tersebar di beberapa lapangan migas, antara lain Banyu Urip, Alas Dara/Kemuning, Jambaran, Sukowati dan Cendana.¹⁵⁰ Blok Cepu ini termasuk peringkat atas proyek minyak dan gas bumi dunia.

Lapangan-lapangan Wilayah Kerja minyak dan gas bumi yang berada di Blok Cepu terletak di tiga Kabupaten, yakni Kabupaten Bojonegoro dan Kabupaten Blora (Jawa Timur), serta Kabupaten Blora (Jawa Tengah). Maka dalam era otonomi daerah ini, selain pemerintah setidaknya ada empat pemerintah daerah yang terlibat, yaitu Pemprov Jawa Timur, Pemprov Jawa Tengah, Pemkab Bojonegoro dan Pemkab Blora.

Wilayah Cepu sesungguhnya telah lama dioperasikan sebagai ladang penghasil minyak. Menurut Prof.Dr. Koesomadinata, sejak tahun 19887 bahkan telah ditemukan sekitar 30 ladang minyak. Salah satunya adalah di daerah Ledok. Ledok pertama kali dioperasikan oleh Dordtsethe Petroleum Maatschappij (DPM) pada tahun 1981. Setelah kemerdekaan Indonesia, DPM (yang berubah nama menjadi Bataafsche Petroleum Maascappij) dinasionalisasi menjadi PTMRI. Lembaga ini, dalam waktu-waktu berikutnya, juga terus berubah nama menjadi Permigan, Pusdik Migas, PPTMGB Lemigas, PPT Migas hingga akhirnya Pusdiklat Migas. Ketika Cepu dikelola PPT Migas, pada tahun 1987, terbit SK

¹⁵⁰ "Pertamina EP Cepu dan ExxonMobil Tandatangani JOA Blok Cepu", Media Pertamina Edisi No. : 12/XLII , 20 Maret 2006, <<http://www.pertamina.com/index.php>>, diakses pada tanggal 1 Juni 2009.

Menteri Pertambangan dan Energi No.0177/k/187 yang menetapkan diserahkannya wilayah ini kepada Pertamina.¹⁵¹

Pada tahun 1990, hak pengelolaan Blok Cepu diserahkan kepada perusahaan swasta nasional Humpuss Patragas (HPG). Pemberian konsesi ini dilakukan melalui penandatanganan kontrak bantuan teknis (*Technical Assitance Contract / TAC*) pada tanggal 3 Agustus 1990.¹⁵²

Dalam kontrak TAC, sesuai dengan UU No.8/1871, posisi Pertamina adalah sebagai Pelaksana Kuasa Pertambangan dan Usaha Migas. Sedangkan HPG bertindak sebagai kontraktor pelaksana yang bertugas mengeksplorasi minyak di Blok Cepu.¹⁵³

Pada bulan Mei 1999, karena mengaku mengalami kesulitan modal, HPG menjual 49% sahamnya kepada Ampolex, perusahaan minyak asal Australia. Ampoles kemudian diakuisisi oleh Mobil Oil pada bulan Desember 1996, sehingga 49% saham HPG berpindah ke tangan Mobil Oil. Sementara itu di Amerika Serikat, juga terjadi perkembangan di kantor pusat Mobil Oil yang melakukan merger dengan perusahaan AS lainnya, Exxon. Sebagai hasil merger, pada bulan November 1999 Mobil Oil berubah nama menjadi Exxon Mobil.¹⁵⁴

Pada bulan Juni 2000, seluruh sisa saham HPG 51% dijual kepada Exxon Mobil. Dengan demikian, maka seluruh saham HPG di Blok Cepu menjadi milik Exxon Mobil. Konsekuensinya, Exxon Mobil menjadi kontraktor pelaksana menggantikan HPG. Perubahan kepemilikan ini tidak merubah TAC.¹⁵⁵

Selanjutnya diadakan perundingan antara pihak Exxon Mobil dan Pertamina. Exxon Mobil yang kontraknya habis hingga 2010, ingin memperpanjang kontrak sekaligus mengubah TAC menjadi Kontrak Bagi Hasil. Perundingan ini berjalan alot dan berkali-kali mendapat intervensi dari pemerintah

¹⁵¹ Tjatur Sapto Edy, *Suara-Suara Sayup di Senayan*, 2006, sebagaimana dikutip dalam buku Marwan Batu Bara "Tragedi dan Ironi Blok Cepu: Nasionalisme yang Tergadai, (Jakarta: PT. Bening Citra Kresi Indonesia, 2006), hal 3.

¹⁵² Marwan Batubara, *Tragedi dan Ironi: Blok Cepu Nasionalisme Tergadai*, (Jakarta: PT. Bening Citra Kreasi, 2006), hal 3.

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ *Ibid.*

melalui berbagai departemennya. Pemerintah bahkan membentuk tim negosiasi Blok Cepu.

Akhirnya, selama kurang lebih 4 tahun, pada tanggal 25 Juni 2005, butir-butir prinsip kesepakatan negosiasi antara pemerintah dengan Exxon Mobil dan Pertamina sebagai kontraktor dan dituangkan dalam nota kesepahaman yang lebih dikenal dengan *Memorandum Of Understanding* (MoU). Beberapa hal prinsip yang disepakati dan tertuang dalam MoU antara lain mengenai penyertaan modal (*participating interest*). *Participating Interest* oleh masing-masing pihak yang terlibat adalah 45% Pertamina, 45% Exxon Mobil dan 10% Pemda-Pemda.¹⁵⁶

Participation by Local Entity

Pertamina and ExxonMobil agree to proportionally transfer Participating Interest to an appropriately funded local company based upon business to business agreement with that entity including full participatin in the past and future costs, considering the prevailing regulations. The Participating Interest transferred by the Contractor to the local company shall not exceed 10%.¹⁵⁷

Pada tanggal 17 September 2005, ditandatangani Kontrak Kerja Sama (Kontrak Bagi Hasil) wilayah Blok Cepu, antara BP.Migas dengan Pertamina dan Exxon Mobil sebagai kontraktor. Kontrak Bagi Hasil ini dilandasi dengan MoU yang sebelumnya telah disepakati oleh Pertamina dan Exxon Mobil. Dengan ditandatanganinya kontrak ini maka Pertamina dan Exxon Mobil resmi menjadi kontraktor yang akan mengelola blok Cepu. Keduanya akan melakukan operasi bersama dengan *participating interest* masing-masing 50%.

Di dalam Kontrak Bagi Hasil tersebut, Pemerintah telah membagi persentase pendanaan operasional Blok Cepu kepada Pertamina (50 %) dan ExxonMobil (50%). Kedua perusahaan itu selanjutnya berkewajiban memberikan kesempatan kepada pemerintah daerah yang berada di kawasan Blok Cepu untuk turut serta dalam pengelolaan lapangan migas yakni berupa pengalihan

¹⁵⁶ *Ibid.*, hal 60.

¹⁵⁷ Cepu 2005 Memorandum of Understanding. Sebagaimana telah dikutip dalam Marwan Batu Bara, *Tragedi dan Ironi: Blok Cepu Nasionalisme Tergadai*, (Jakarta: PT. Bening Citra Kreasi, 2006), hal 61.

participating interest, masing-masing sebesar 5 %, sehingga jumlah yang akan diserahkan adalah 10% kepada keempat pemerintah daerah.

Untuk menentukan besaran masing-masing jumlah yang diperoleh oleh tiap daerah, keempat pemerintah berunding untuk membicarakan bagian *participating interest* masing-masing daerah. Akhirnya pada tanggal 2 Februari 2009, Empat pemerintah daerah, yakni Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, Pemerintah Provinsi Jawa Timur, Pemerintah Kabupaten Bojonegoro dan Pemerintah Kabupaten Blora, hari ini menandatangani nota kesepahaman (MoU) pembagian *participating interest* (PI) dalam Blok Cepu di Wisma Perdamaian Semarang.¹⁵⁸

Dalam kesepakatan tersebut, dari 10 % *participating interest*, Pemerintah Kabupaten Blora mendapat bagian 2,18%, Pemerintah Provinsi Jawa Tengah 1,09%, Pemerintah Provinsi Jawa Timur 2,24%, dan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro 4,48%. Perhitungan ini berdasarkan persentase kandungan minyak dan gas di masing-masing Provinsi Jawa Tengah dan Jawa Timur, serta masing-masing Kabupaten Blora dan Bojonegoro. Kesepakatan tersebut tak jauh dari yang direkomendasikan oleh Ikatan Ahli Geologi Indonesia berdasarkan besarnya kandungan yang terdapat di Bojonegoro dan Blora.¹⁵⁹

Selanjutnya, masing-masing pemerintah daerah tersebut membentuk dan menunjuk BUMD yang akan mewakili daerah dalam bisnis pengelolaan lapangan minyak dan gas bumi di Blok Cepu. Keempat BUMD itu yakni PT. Sarana Hulu Cepu (Pemerintah Provinsi Jawa Tengah), PT Blora Patragas Hulu (Pemerintah Kabupaten Blora), PT Petrogas Jawatim Utama Cendana (Pemerintah Provinsi Jawa Timur) dan PT Asri Dharma Sejahtera (Pemerintah Kabupaten Bojonegoro).

Pada tanggal 15 September 2007, Mobil Cepu Ltd (anak perusahaan Exxon Mobil) dan PT. Pertamina EP Cepu (anak perusahaan Pertamina), mengumumkan telah menawarkan *participating interest* 10% Blok Cepu kepada

¹⁵⁸ “Empat Pemda Teken Nota Kesepahaman Blok Cepu”, <<http://www.tempo.co.id/hg/nusa/jawamadura/2006/02/02/brk.20060202-73339.id.html>>, diakses pada tanggal 11 Juni 2009.

¹⁵⁹ *Ibid.*

empat Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).¹⁶⁰ Keempat BUMD tersebut pun menyatakan minat dan kesanggupannya untuk menerima *participating interest*. Untuk itu, masing-masing BUMD diminta untuk menyetorkan sejumlah dana yang jumlahnya proporsional berdasarkan besarnya *participating interest* yang akan diperoleh.

Sesuai dengan rencana pengembangan lapangan yang telah disusun operator Blok Cepu, dana yang dibutuhkan untuk investasi dan pengembangan lapangan Blok Cepu selama 10 tahun sebesar 2,5 miliar dolar AS (sekitar Rp 25 triliun pada kurs Rp.10.000/dolar AS). Berdasarkan pola kerja sama antara Pertamina45%, ExxonMobil45% dan Pemda 10%, dana PI yang harus dipersiapkan keempat pemda adalah 250 juta dolar AS atau Rp 2,5 triliun (10% x 2,5 miliar dolar AS). Sesuai kesepakatan empat Pemda, maka masing-masing akan memberikan kontribusi dana untuk PI sebagai berikut:¹⁶¹

Pemda	PI (%)	Kebutuhan Dana (US\$)
Kabupaten Bojonegoro	4,48	112,125,000.-
Provinsi Jawa Timur	2,24	56,050,000.-
Kabupaten Blora	2,18	54,550,000.-
Provinsi Jawa Tengah	1,09	27,275,000.-
Total	10,00	250,000,000.-

Kebutuhan Dana *Participating Interest* Masing-Masing Daerah

Besarnya dana yang harus disiapkan untuk mendapatkan *participating*, membuat baik pemerintah daerah maupun BUMD mencari investor. Inilah yang membuat Pemerintah Provinsi Jawa Tengah membuka peluang seluas-luasnya kepada investor swasta baik dalam maupun luar negeri untuk turut mengelola Blok Cepu di Kabupaten Blora. Kesempatan ini dikaitkan dengan masih terbatasnya kemampuan pemerintah dalam mengelola industri hulu minyak dan

¹⁶⁰ “Empat BUMD Kuasai 10% Blok Cepu”,
 <<http://www.tempointeraktif.com/hg/ekbis/2007/11/15/brk,20071115-111684.id.html>>, diakses pada tanggal 10 Mei 2009.

¹⁶¹ Batubara, *op.cit.*, hal 139.

gas.¹⁶² Menurut Mardiyanto, Gubernur Jawa Tengah saat itu, lebih bagus mendayagunakan mereka, investor swasta yang ahli di bidang ini untuk bekerja sama dengan pemerintah provinsi.

Untuk mengatasi kesulitan dana, akhirnya masing-masing BUMD pun mencari perusahaan swasta untuk membantu mereka dalam penyertaan modal dan pengelolaan hulu minyak dan gas bumi ini. Perusahaan swasta yang tertarik untuk berinvestasi cukup banyak. Sehingga BUMD seharusnya dapat memilih dengan selektif perusahaan yang akan bermitra dengan mereka.

PT Asri Dharma Sejahtera (ADS), BUMD milih Pemerintah Kabupaten Bojonegoro yang memiliki 4,5% *participating interest* bermitra PT Surya Energi Raya (SER). Disebutkan bahwa ADS siap untuk mengucurkan duit lebih dari Rp. 900 miliar atau bahkan 100% kewajiban ADS di Blok Cepu. Sebagai imbalannya, SER berhak mendapat 75% dari bagi hasil blok Cepu yang diperoleh ADS sebagai BUMD Bojonegoro.¹⁶³

BUMD lainnya juga bermitra dengan perusahaan swasta guna mendukung mereka, terutama dalam hal finansial. BUMD Kabupaten Blora, PT Blora Patragas Hulu (BPH) yang mendapat 2,2% *participating interest* bermitra dengan PT. Anugerah Bangun Sarana (ABS). ABS juga menyatakan siap untuk mendukung BPH secara finansial. BUMD milik Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, PT. Saran Patra Hulu (SPHC) juga bermitra dengan perusahaan swasta PT Usaha Tama Mandiri Nusantara. BUMD PT. Petro Gas Cendana Jatim Utama juga bermitra dengan perusahaan swasta.¹⁶⁴

Sebelum memulai proses produksi, Kontraktor harus menyiapkan Rencana Pengembangan Lapangan (*Plan of Development*). Rencana Pengembangan yang pertama kali dilakukan di Blok Cepu ini adalah Ladang Banyu Urip. Pertamina menyatakan estimasi cadangan minyak di ladang utama Banyu Urip di Blok Cepu

¹⁶² “Swasta Diberi Kesempatan Mengelola Blok Cepu”, <www2.kompas.com>, diakses pada tanggal 10 Mei 2009.

¹⁶³ “Minyak Blok Cepu”, <www.indonesiamedia.com>

¹⁶⁴ *Ibid.*

adalah 350 juta barel, diatas perhitungan awal oleh Exxon sebesar 250 juta barel.¹⁶⁵

Rencana Pengembangan Lapangan Banyu Urip ini kemudian diserahkan kepada BP.Migas untuk dibahas dan dievaluasi terlebih dahulu. Setelah BP. Migas membahas dan memeriksa kelengkapannya, maka Rencana Pengembangan Lapangan Banyu Urip diserahkan kepada Menteri ESDM untuk disahkan. Menteri ESDM mendapat pertimbangan dari BP.Migas untuk memberikan pengesahan.

Setelah Rencana Pengembangan Lapangan Banyu Urip disetujui oleh Menteri, maka *participating interest* 10% juga akan segera ditawarkan kepada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Pertamina dan Exxon Mobil selaku Kontraktor Blok Cepu memberikan dokumen penawaran *participating interest* kepada Badan Kerja Sama (BKS) untuk dipelajari.

Setelah mempelajari dokumen penawaran tersebut, BUMD menyatakan kesediaannya untuk turut serta dalam pengelolaan ladang minyak dan gas bumi Blok Cepu. Pernyataan minat dan kesanggupan pengelolaan ini disampaikan oleh masing-masing BUMD dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari sejak penawaran dari Kontraktor.¹⁶⁶

Sebagai tindak lanjut atas kesediaan keempat BUMD, pada tanggal 22 Januari 2008, dokumen *participating interest* Blok Cepu diserahkan operator Pertamina dan Exxon mobil kepada empat BUMD. Penyerahan dilakukan di Wisma Perdamaian, Semarang. Keempat kepala daerah yakni Pemerintah Kabupaten Blora dan Bojonegoro, Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dan Jawa Timur hadir dalam penyerahan dokumen *participating interest*.¹⁶⁷

Dalam berkas Sell and Purchasing Agreement (SPA) yang telah dibahas dan disetujui BUMD dan operator Blok Cepu disebutkan bahwa BKS wajib membayar 10% PI. Biaya eksplorasi yang dituangkan dalam *Plan of Development* (PoD) lapangan migas Blok Cepu sekitar Rp 25 triliun. Dengan

¹⁶⁵ Muklis Ali; diedit oleh Sara Webb untuk Reuters, "Pertamina: Blok Cepu Mungkin Meleset Dari Target Desember", <<http://www.ina.go.id/id/index.php?option=com>>, diakses pada tanggal 1 Juni 2009.

¹⁶⁶ Indonesia (3), *op.cit.*, pasal 34.

¹⁶⁷ "Hari Ini PI Blok Cepu Diserahkan", <<http://www.ina.go.id/id/index.php?option=com>>, diakses pada tanggal 10 Mei 2009.

demikian dana yang harus diserahkan keempat BUMD Rp 2,5 triliun. Namun penyerahan biaya tersebut tidak sekaligus. Dana penyertaan modal PI oleh setiap BUMD dibayarkan sesuai *cash call* Exxon Mobil.¹⁶⁸

Pada tanggal 22 Februari 2008, “Perjanjian Syarat dan Ketentuan Pengalihan *Participating Interest* (PI) 10% Blok Cepu” antara Mobil Cepu Ltd (MCL) sebagai operator Blok Cepu bersama PT Pertamina EP Cepu dengan empat BUMD tersebut ditandatangani. Perjanjian ini dilakukan sebagaimana disyaratkan dalam Kontak Kerja Sama (KKS) Blok Cepu.¹⁶⁹

Dengan telah ditandatanganinya perjanjian ini, maka keempat BUMD yakni PT Sarana Patra Hulu Cepu (Jawa Tengah), PT Asri Dharma Sejahtera (Bojonegoro), PT Blora Patragas Hulu (Blora), dan PT Petro Gas Jatim Utama Cendana (Jawa Timur) akan terlibat secara langsung melalui mekanisme *business to business* (B to B) di dalam melaksanakan pengembangan Blok Cepu.¹⁷⁰

Pengertian B to B mengandung makna bahwa semua biaya yang timbul dan biaya kedepan akan diperhitungkan sebagai kewajiban BUMD. Dalam hal pelepasan hak ekonomi suatu blok dari pemilik PI yang dalam hal ini Pertamina kepada BUMD akan diperhitungkan nilai pelepasan sesuai harga pasar.¹⁷¹

Jadi pengalihan *participating interest* di sini dilakukan dengan cara jual beli, yakni jual beli *participating interest*. Hal ini bisa dilihat dari *Sell and Purchase Agreement* (SPA) yang sepakati oleh MCL, Pertamina dan keempat BUMD. Sepuluh persen *participating interest* yang diterima oleh BUMD bukan secara otomatis diperoleh, melainkan dengan cara jual beli. Biaya yang telah timbul sebelumnya guna pengelolaan hulu minyak dan gas bumi sebelum BUMD ikut berpartisipasi dan biaya yang timbul ke depan akan diperkirakan sebagai kewajiban BUMD yang harus dipenuhi sesuai dengan bagian kepemilikannya.

¹⁶⁸ *Ibid.*

¹⁶⁹ Berdasarkan Pidato MESDM Blok Cepu pada acara penandatanganan Perjanjian Syarat dan Ketentuan Pengalihan *Participating Interest* (PI) 10% Blok Cepu, Semarang 22 Februari 2008.

¹⁷⁰ *Ibid.*

¹⁷¹ “*Participating Interest* Block Cepu: Pertamina Akan Bantu BUMD.” <www.pertamina.com>, diakses pada tanggal 15 Mei 2009.

Pada tanggal 26 Februari 2009, Pemerintah Kabupaten Blora, Pemerintah Kabupaten Bojonegoro, Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, dan Pemerintah Provinsi Jawa Timur, telah melunasi dana *participating interest* (PI) atau penyertaan modal Blok Cepu. Pelunasan itu ditandatangani di Surabaya.¹⁷²

Direktur PT Blora Patragas Hulu (BPH) Christian Prasetya, mengatakan bahwa PT BPH melalui PT Anugerah Bangun Sarana Jaya juga telah melunasi biaya *past cost* dan *cash call* sebesar Rp 110 miliar. Ia juga mengatakan bahwa BPH masih harus menyertakan dana Rp 700 miliar sebagai bentuk penyertaan modal dari total modal Blok Cepu Rp 3,5 triliun. Dana wajib itu dibayarkan secara bertahap.¹⁷³

Pola Bagi Hasil

Pola pembagian yang telah disepakati adalah 85% untuk Pemerintah dan 15% untuk bagian Operator (pada harga minyak saat ini) yang terdiri dari Pertamina 45%, ExxonMobil 45% dan Pemerintah Daerah 10%.¹⁷⁴ Total investasi untuk mengelola Blok Cepu mencapai Rp 35 triliun.¹⁷⁵

Investasi pemerintah daerah sebesar 10 persen *participating interest* (PI) dilakukan oleh empat BUMD. Yaitu, PT Sarana Patra Hulu Cepu (Pemprov Jateng), PT Asri Dharma Sejahtera (Pemkab Bojonegoro), PT Blora Patragas Hulu (Pemkab Blora), dan PT Petro Gas Jatim Utama Cendana (Pemprov Jatim).

Antara pemerintah pusat dan kontraktor pengelola ladang migas blok Cepu, terdapat bagi hasil dengan perbandingan 85 persen pemerintah dan 15 persen kontraktor pengelola. Dari sumber dana 85 persen pemerintah pusat itulah, dilakukan bagi hasil dengan pemerintah daerah sebagaimana diatur UU 33/2004. Sementara itu, investasi pemerintah daerah (sebagai bagian kontraktor pengelola)

¹⁷² “Empat Daerah Lunasi PI Blok Cepu”, <<http://bisniskeuangan.kompas.com/read/xml/2009/02/27/1900411/empat.daerah.lunasi.pi.blok.cepu>>, diakses pada tanggal 1 Juni 2009.

¹⁷³ *Ibid.*

¹⁷⁴ “Pertamina EP Cepu dan ExxonMobil Tandatangani JOA Blok Cepu”, Media Pertamina Edisi No. : 12/XLII , 20 Maret 2006, <<http://www.pertamina.com/index.php>>, diakses pada tanggal 1 Juni 2009.

¹⁷⁵ “Titik Krusial Pengelolaan Blok Cepu” <<http://www.jawapos.co.id/halaman/index.php?act=detail&nid=22842>>, 8 September 2008, diakses pada tanggal 1 Maret 2009.

di atas di luar konteks bagi hasil pengelolaan migas sebagaimana diatur UU 33 Tahun 2004.

Dengan kata lain, dari pengelolaan migas blok Cepu tersebut, pemerintah daerah akan mendapat dua sumber pendapatan daerah. Pertama dari investasi yang menjadi 10 persen bagian participating interest (PI) kontraktor pengelola. Pendapatan daerah diperoleh dari empat BUMD yang ambil bagian dalam PI. Itu berarti khusus Pemprov Jateng, Pemprov Jatim, Pemkab Bojonegoro, dan Pemkab Blora.

Kedua, bagi hasil yang menjadi hak daerah sebagaimana diatur UU 33/2004. Di dalamnya diatur bagi hasil untuk kabupaten/kota lain di provinsi penghasil. Dalam kaitan blok Cepu, berarti seluruh kabupaten/kota di Jawa Tengah dan Jawa Timur.

Pendapatan daerah pertama masuk sebagai bagian lain-lain PAD yang sah, sedangkan yang kedua merupakan bagian dari dana perimbangan. Sebagai bagi hasil pengelolaan migas, transfer dana perimbangan bagi hasil dilakukan secara periodik per triwulan diterima daerah. Bagian keuntungan 10 persen participating interest daerah (sebagai bagian kontraktor pengelola) diterima sebagai dividen keuntungan perusahaan yang diberikan tahunan.

Sebagai bagian dana perimbangan, bagi hasil migas blok Cepu, yaitu 85 persen, bagian pemerintah dibagi dengan daerah. Komposisinya untuk minyak, 84,5 persen pemerintah pusat dan 15,5 persen untuk pemerintah daerah. Sementara untuk gas, 69,5 persen pemerintah pusat dan 30,5 persen pemerintah daerah. Dana bagi hasil untuk pemerintah daerah dipilah lagi menjadi bagian pemerintah provinsi, kabupaten/kota penghasil, dan kabupaten/kota lain yang se-provinsi.

Karena Blok Cepu berada di dua provinsi, pembagiannya dilakukan berdasar lokasi sumur eksplorasi. Dengan demikian, pemerintah kabupaten/kota dan provinsi di Jawa Timur memperoleh bagi hasil dari sumur yang berlokasi di Bojonegoro. Pemerintah kabupaten/kota dan provinsi di Jawa Tengah memperoleh bagi hasil dari sumur yang berlokasi di Blora.

3.4 POTENSI MASALAH

1. Letak Blok migas meliputi lintas kotamadya/kabupaten bahkan lintas provinsi.

Blok migas pada umumnya terletak tidak hanya pada satu wilayah administrasi saja, tapi bisa saja melingkupi beberapa wilayah administrasi. Hal ini membuat adanya beberapa kepentingan pemerintah daerah dalam pengelolaan suatu blok minyak. Kewenangan yang dimiliki satu daerah dengan satu lainnya bisa saja menimbulkan konflik.

2. Kendala pendanaan.

Industri hulu minyak dan gas bumi membutuhkan modal yang cukup besar. Jika pemerintah daerah melalui BUMD ingin turut serta mengelola industri ini, maka pemerintah daerah harus menganggarkan sebagian dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) untuk mendapatkan *participating interest*. Pemerintah daerah tidak serta-merta dapat menyediakan dana yang begitu besar. Apalagi dana APBD biasanya lebih diarahkan untuk pembangunan dan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu tak jarang BUMD yang ingin mendapatkan *participating interest* mengundang pihak swasta untuk bekerja sama.

Kendala pendanaan yang dimaksud bukan hanya dari tidak tersedianya modal kerja yang akan disetor, tetapi lebih pada sistem bagi hasil yang proposional dimana keuntungan di industri migas yang begitu besar sehingga banyak pihak ingin mendapatkan porsi yang lebih besar dari hasil keuntungan di proyek migas yang ditanganinya.

Di Semarang, peneliti korupsi Dr George Junus Aditjondro mengingatkan masyarakat untuk mencermati proses pemberian intensif pemerintah daerah berkaitan dengan proyek eksploitasi minyak di Blok Cepu, Kabupaten Blora dan Bojonegoro.¹⁷⁶

Berdasarkan Pasal 176 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, intinya pemerintah daerah dapat menyediakan sarana, prasarana, dana stimulan dan percepatan pemberian izin pada calon investor. Jika

¹⁷⁶ “Blora Sambut Anggaran Blok Cepu”, <<http://www2.kompas.com/kompas-cetak/0605/24/jateng/36123.htm>>, diakses pada tanggal 1 Juni 2009.

tidak diwaspadai, Blok Cepu dikhawatirkan dapat jadi arena bancakan (pesta pora) bagi para kapitalis birokrat untuk kepentingan partai politik tertentu.¹⁷⁷

3. Kesiapan Daerah.

Mengelola bisnis minyak tidak semudah yang dibayangkan. Bahkan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Purnomo Yusgiantoro pernah memberikan peringatan kepada pemerintah daerah, tentang sulitnya mengurus bisnis minyak dan gas.¹⁷⁸ Keinginan ikut serta dalam bisnis minyak harus disertai kemampuan professional.

Pemerintah daerah sebagai pemain baru dalam industri perminyakan harus dapat belajar lebih banyak mengenai bisnis ini. Realitas yang terjadi di Blok Coastal Pekanbaru Plain (CPP) Riau merupakan sebuah realitas yang nyata ketika Pemerintah daerah masuk ke dalam industri hulu minyak dan gas bumi. Blok yang pernah dikelola perusahaan minyak Amerika Serikat, Caltex Pacific Indonesia ini, terus mengalami penurunan produksi, sejak diambil alih oleh perusahaan daerah Riau, Bumi Siak Pusako (BSP), yang bekerja sama dengan Pertamina. Akibatnya, blok ini tidak sanggup mencapai target produksi sebesar 50 ribu barel per hari.¹⁷⁹ Meskipun blok ini sudah mampu menghasilkan produksi sebanyak 44 ribu barel per hari, namun Purnomo tidak yakin blok ini akan mencapai target 50 ribu barel per hari.¹⁸⁰

Bisnis di industri hulu minyak dan gas bumi merupakan bisnis dengan resiko tinggi. Dibutuhkan teknologi tinggi dan investasi yang besar. Jika semuanya tidak terpenuhi, akibatnya akan mengganggu target produksi minyak seperti yang diamanatkan dalam APBN.

Kepala Badan Pelaksana Minyak dan Gas (BP Migas) Rachmat Sudibyo mengatakan, sesuai semangat otonomi daerah, pemerintah daerah akan mendapat bagian dari bagi hasil produksi minyak. "Tapi bukan berarti harus menjadi

¹⁷⁷ *Ibid.*

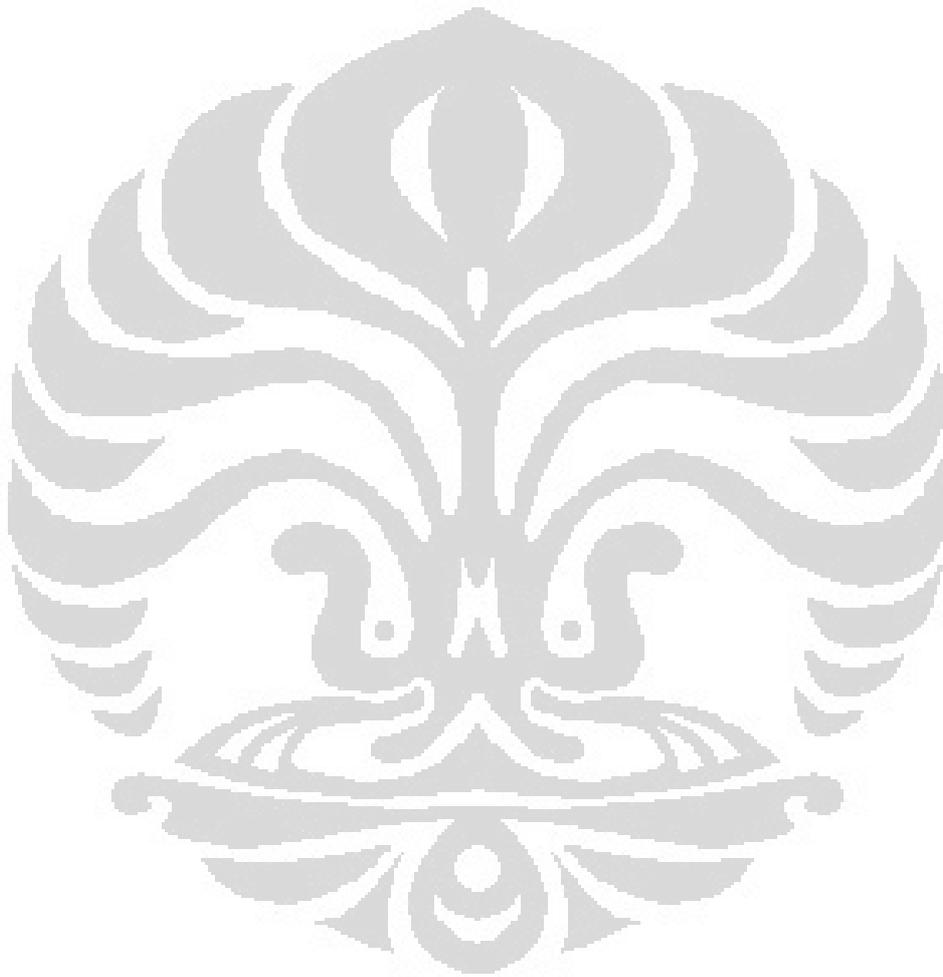
¹⁷⁸ "Purnomo: Mengelola Bisnis Minyak Tidak Mudah", < www.tempo.com >, diakses pada tanggal 12 Februari 2009.

¹⁷⁹ *Ibid.*

¹⁸⁰ *Ibid.*

pemegang saham," katanya. Jika pemerintah daerah menuntut pembagian saham, maka pemerintah daerah akan terlibat dalam masalah operasional.

Kekhawatiran terhadap kegagalan BUMD dalam mengelola industri hulu minyak dan gas bumi merupakan hal yang wajar. Mengingat selama ini BUMD hampir tidak pernah dilibatkan dalam urusan operasional minyak dan gas bumi. Lebih jauh lagi, kekurangan BUMD dalam mengelola operasi industri ini bisa menghambat tercapainya target produksi minyak dan gas nasional.



BAB 4

ANALISIS KEIKUTSERTAAN BUMD DALAM *PARTICIPATING INTEREST* BLOK CEPU

4.1. Analisis Keikutsertaan Daerah Dalam *Participating Interest*

Salah satu tuntutan aspirasi yang berkembang di tanah air sejak era reformasi adalah reformasi hukum demi terwujudnya supremasi sistem hukum di bawah sistem konstitusi yang berfungsi sebagai acuan dasar dalam proses penyelenggaraan Negara dan kehidupan berbangsa. Pelaksanaan otonomi daerah menjadi salah satu tuntutan mendasar masyarakat dalam era reformasi telah terwadahi dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kedua undang-undang ini memberikan berbagai kewenangan dalam mengurus daerah kepada Pemerintah Daerah. Kebijakan desentralisasi melalui undang-undang tentang pemerintah daerah ini hanya mempertahankan lima hal yang menjadi yurisdiksi nasional yang tidak diberikan kepada daerah, yaitu peradilan, pertahanan dan keamanan, politik luar negeri, moneter dan fiskal serta agama.

Di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan Pemerintah dan dengan pemerintahan daerah lainnya. Hubungan ini meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya. Hubungan ini dilaksanakan secara adil dan selaras. Konsekuensi dari hubungan ini menimbulkan hubungan administrasi¹⁸¹ dan hubungan kewilayahan¹⁸² antar susunan pemerintahan.¹⁸³

¹⁸¹ Indonesia (5), penjelasan pasal 4. Hubungan administrasi yang dimaksud di sini adalah hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi kebijakan penyelenggaraan pemerintah daerah yang merupakan satu kesatuan dalam penyelenggaraan sistem administrasi Negara. Penjelasan pasal 4 UU No. 32 Tahun 2004.

¹⁸² *Ibid.*, penjelasan pasal 4. Hubungan kewilayahan yang dimaksud di sini adalah hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi dibentuk dan disusunnya daerah otonom yang diselenggarakan di wilayah Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian wilayah daerah merupakan satu kesatuan wilayah negara yang utuh dan bulat.

¹⁸³ *Ibid.*, pasal 2 ayat 4-7.

Termasuk di dalam hubungan ini adalah pemanfaatan minyak dan gas bumi yang merupakan komponen sumber daya alam. Dalam pemanfaatan minyak dan gas bumi hubungan antara pemerintah dan pemerintah daerah meliputi kewenangan, tanggung jawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian dampak, budi daya, dan pelestarian.¹⁸⁴ Di sini dapat dilihat bahwa pemerintah memiliki kewenangan dalam pemanfaatan minyak dan gas bumi. Kewenangan yang dimiliki daerah ini dapat berupa pengaturan dalam perusahaan hulu minyak dan gas bumi.

Selain itu, hal yang menarik untuk dibahas adalah hubungan pemanfaatan antara pemerintah dan pemerintah daerah yaitu pemanfaatan sumber daya minyak dan gas bumi. Dari pengaturan ini dapat dilihat bahwa pemerintah daerah diberikan kewenangan bukan saja kewenangan untuk mengatur kegiatan usaha minyak dan gas bumi di wilayahnya, tetapi juga memiliki hak untuk ikut dalam pelaksanaan pemanfaatan (pengelolaan) minyak dan gas bumi. Ini menjadi landasan hukum yang kuat akan keikutsertaan daerah dalam kegiatan usaha minyak dan gas bumi. Jika dahulu pengelolaan minyak dan gas bumi terutama kegiatan hulu hanya dikendalikan oleh pengaturan dari pemerintah dan cenderung hanya dikelola oleh perusahaan nasional, dengan adanya landasan hak ini, pemerintah daerah diberikan kesempatan untuk turut mengelola usaha hulu migas. Namun perlu ditegaskan kembali bahwa kewenangan ini tidak berdiri sendiri di tangan pemerintah daerah tetapi tetap dalam hubungannya dengan pemerintah pusat.

Hubungan lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam kaitannya dengan pemanfaatan minyak dan gas bumi adalah mengenai bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam.¹⁸⁵ Daerah penghasil minyak dan gas bumi akan memperoleh bagian dari penerimaan Negara. Ketentuan ini diatur dengan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Besarnya perolehan daerah dari hasil kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi, diambil dari penerimaan Negara dan

¹⁸⁴ *Ibid.*, pasal 17 ayat (1) huruf a.

¹⁸⁵ *Ibid.*, pasal 17 ayat (1) huruf b.

bukan dari penerimaan investor atau kontraktor. Besarnya pembagian itu seperti tertera dalam pasal 14, butir e dan butir f Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004.

Lebih jauh lagi mengenai hubungan antara pemerintah dan pemerintah daerah dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam diatur dalam peraturan perundang-undangan.¹⁸⁶ Ini menunjukkan bahwa kewenangan pemerintah daerah tidak hanya mengacu kepada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tetapi juga mengacu kepada peraturan perundang-undangan lainnya, termasuk peraturan perundang-undangan sektoral. Dalam hal ini khususnya peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai minyak dan gas bumi.

Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi merupakan undang-undang pokok yang mengatur kegiatan minyak dan gas bumi. Di dalam undang-undang tersebut ada beberapa pengaturan yang mengacu kepada otonomi daerah, antara lain mengenai wilayah kerja. Wilayah kerja yang akan ditawarkan ditetapkan oleh Menteri setelah berkonsultasi dengan Pemerintah Daerah.¹⁸⁷ Konsultasi dengan Pemerintah Daerah dilakukan untuk member penjelasan dan memperoleh informasi mengenai rencana penawaran wilayah-wilayah tertentu yang dianggap potensial mengandung sumber daya minyak dan gas bumi menjadi wilayah kerja.¹⁸⁸ Konsultasi ini dilakukan antara Badan Pelaksana Migas dengan Gubernur selaku pemimpin penyelenggaraan pemerintah daerah.

Setelah menetapkan wilayah kerja dan menawarkannya kepada para kontraktor untuk mengerjakan wilayah tersebut. Selanjutnya Menteri menetapkan kontraktor yang berwenang melakukan kegiatan usaha eksplorasi dan eksploitasi pada wilayah tersebut. Kontraktor yang ingin mengeksploitasi minyak dan gas bumi harus terlebih dahulu membuat rencana pengembangan lapangan (*plan of development*). Dalam pembuatan rencana pengembangan lapangan ini pemerintah juga memiliki andil. Karena rencana pengembangan lapangan yang pertama kali akan diproduksi dalam suatu Wilayah Kerja wajib mendapatkan persetujuan Menteri berdasarkan pertimbangan dari Badan Pelaksana dan setelah

¹⁸⁶ *Ibid.*, Pasal 17 ayat (1) huruf c.

¹⁸⁷ Indonesia (4), *op.cit.*, pasal 12 ayat (1).

¹⁸⁸ *Ibid.*, penjelasan pasal 12 ayat (1).

berkonsultasi dengan Pemerintah Provinsi yang bersangkutan.¹⁸⁹ Konsultasi dengan pemerintah daerah dalam hal ini diperlukan agar rencana pengembangan yang diusulkan dapat dikoordinasikan dengan Pemerintah Provinsi terutama yang terkait dengan rencana tata ruang dan rencana penerimaan daerah dari minyak dan gas bumi pada daerah tersebut sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁹⁰

Dalam kenyataannya, konsultasi yang dilakukan antara pemerintah dengan pemerintah daerah tidak hanya mengenai hal-hal teknis pengoperasian saja. Di dalam konsultasi tersebut biasanya juga terjadi negosiasi-negosiasi.¹⁹¹ Misalnya antara pemerintah dengan pemerintah daerah dalam menetapkan wilayah kerja. Sejak dini pemerintah daerah dapat memberikan pengaruhnya agar wilayah kerja yang akan ditawarkan tersebut memiliki manfaat yang sebesar-besarnya kepada daerah. Untuk selanjutnya pemerintah daerah juga dapat mengusulkan kontraktor yang dinilai layak untuk melakukan pengoperasian di wilayahnya. Di sini dimungkin terjadi pembicaraan awal antara pemerintah daerah dengan calon kontraktor yang ingin mendapatkan wilayah kerja. Tentunya dukungan yang diberikan oleh pemerintah daerah terhadap calon kontraktor tidak selalu gratis.

Peraturan pelaksana dari Undnag-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi khususnya mengenai kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi. Di dalamnya ada beberapa ketentuan yang mengatur hubungan otonomi daerah dan usaha hulu minyak dan gas bumi, antara lain mengenai konsultasi dengan Gubernur mengenai wilayah kerja dan mengenai *participating interest*.

Dalam penetapan Wilayah Kerja, Menteri berkonsultasi dengan Gubernur yang wilayah administrasinya meliputi Wilayah Kerja yang akan ditawarkan.¹⁹² Ketentuan dalam Peraturan Pemerintah ini kembali menegaskan apa yang telah

¹⁸⁹ *Ibid.*, pasal 21 ayat (1).

¹⁹⁰ *Ibid.*, penjelasan pasal 12 ayat (1)

¹⁹¹ Berdasarkan wawancara dengan Bapak Bobid, staff Bagian Hukum Direktorat Jenderal Minyak dan Gas Bumi. Wawancara dilakukan pada tanggal 12 Mei 2009 di kantor beliau.

¹⁹² Indonesia (3), *op.cit.*, pasal 3 ayat (2).

diatur di dalam pasal 12 ayat (1) Undang-Undang No. 22 Tahun 2001. Intinya adalah memberikan kewenangan kepada daerah untuk turut berperan serta dalam menentukan wilayah yang akan ditetapkan sebagai wilayah kerja dan ditawarkan kepada kontraktor. Konsultasi dengan pemerintah di sini menunjukkan bahwa pemerintah memiliki kewenangan dalam pemanfaatan sumber daya alam minyak dan gas bumi guna sebesar-besarnya bagi kemamakmuran masyarakat di wilayahnya. Ditinjau dari otonomi daerah, dibukanya konsultasi antara pemerintah dengan pemerintah daerah merupakan bentuk nyata hubungan antara pemerintah dengan pemerintah daerah mengenai kewenangan dalam pemanfaatan sumber daya alam minyak dan gas bumi.

Mengenai *participating interest*, diatur bahwa untuk pengembangan lapangan yang pertama kali akan diproduksi dari suatu wilayah kerja, Kontraktor wajib menawarkan *participating interest* 10% kepada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).¹⁹³ Penawaran *participating interest* ini merupakan kesempatan bagi daerah untuk turut serta dalam industri hulu minyak dan gas bumi melalui BUMD.

Pengaturan mengenai penawaran *participating interest* ini tidak berlaku surut, artinya bagi Blok yang rencana pengembangan lapagannya telah disetujui sebelum berlakunya PP No. 35 Tahun 2004 ini, maka tidak ada kewajiban bagi Kontraktor untuk menawarkan *participating interest*. Kontraktor dapat terus melakukan kegiatannya tanpa menawarkan *participating interest* kepada BUMD.

Untuk dapat terlibat aktif mengelola sumber daya alam bersama kontraktor lain, Pemerintah Daerah membentuk BUMD. Hal ini sesuai dengan ketentuan pasal 177 UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi: "Pemerintah Daerah dapat memiliki BUMD yang pembentukan, penggabungan, pelepasan kepemilikan dan/atau pembubarannya ditetapkan dengan Peraturan Daerah yang berpedomana pada peraturan perundang-undangan." Sebagaimana layaknya badan usaha, tujuan BUMD adalah mencari keuntungan. Dengan ketentuan ini, BUMD dapat berperan menjadi salah satu pilar pengembangan ekonomi di daerah, sehingga mendukung kesejahteraan masyarakat.

¹⁹³ *Ibid.*, pasal 34.

Penawaran *participating interest* 10% dilakukan setelah rencana pengembangan lapangan disetujui. Artinya masa eksplorasi telah berakhir dan telah ditemukan kandungan migas. Masa selanjutnya adalah eksploitasi dan produksi migas. Di sini resiko yang akan ditanggung oleh kontraktor tidak sebesar pada tahap eksplorasi, karena sudah dipastikan adanya kandungan minyak. Tinggal bagaimana caranya untuk mengeksploitasi kandungan migas tersebut. Keikutsertaan BUMD pada tahap ini sangat menguntungkan karena bisa dipastikan bahwa investasi ini akan menghasilkan keuntungan.

Kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi ini tidak hanya tunduk kepada peraturan dan perundang-undangan yang berlaku, tetapi juga tunduk kepada perjanjian yang telah dibuat para pihak. Perjanjian yang dibuat para pihak berlaku seperti undang-undang. Kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi dilaksanakan dan dikendalikan melalui kontrak kerja sama.¹⁹⁴ Disamping harus mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku, kontraktor juga harus mematuhi kewajiban-kewajiban tertentu dalam menjalankan kegiatan usahanya sesuai dengan yang telah diatur di dalam kontrak kerja sama.

Begitu pula halnya dengan pengalihan *participating interest*. Pengalihan *participating interest* kepada BUMD tidak serta-merta dilakukan berdasarkan perintah dari Peraturan Pemerintah. Namun juga harus memperhatikan aturan-aturan pengalihan *participating interest* yang tercantum di dalam kontrak kerja sama.

Setelah penawaran *participating interest* dilakukan oleh kontraktor, BUMD yang berminat menyatakan kesanggupannya. Selanjutnya pengalihan *participating interest* ini dilakukan antara kontraktor dengan BUMD kelaziman bisnis.¹⁹⁵ Artinya terjadi pengalihan sejumlah *participating interest* dari tangan kontraktor kepada BUMD, pengalihan ini dilakukan sebagaimana layaknya transaksi bisnis, tidak gratis. Kontraktorlah pada akhirnya yang memutuskan apakah BUMD tersebut menerima *participating interest* tidak.

¹⁹⁴ Indonesia (4), *op.cit.*, pasal 6 ayat (1).

¹⁹⁵ Indonesia (3) *op.cit.*, penjelasan pasal 34.

Biasanya BUMD tersebut berhasil memperoleh *participating interest*, karena sejak awal konsultasi penetapan wilayah kerja hingga rencana pengembangan, pemerintah daerah baik kepada pemerintah maupun kepada Kontraktor sebenarnya telah mengadakan pembicaraan termasuk mengenai *participating interest* yang ingin mereka dapatkan. Namun jika BUMD tidak mendapatkan *participating interest*, umumnya dikarenakan terbentur di masalah dana.

Hal yang paling lazim terjadi dalam pengalihan *participating interest* ini adalah melalui mekanisme jual beli. Kesepakatan pengalihan ini dituangkan ke dalam akta kesepakatan pengalihan *participating interest*. Kontraktor menawarkan sejumlah bagian *participating interest* kemudian BUMD yang ingin memperoleh *participating interest* menerima dan melaksanakan kewajibannya sesuai dengan kesepakatan. Di dalam kesepakatan tersebut diatur hak dan kewajiban antara kontraktor dan penerima *participating interest*, *condition of precedent* dan biasanya juga termasuk mengganti dana kontraktor yang telah dikeluarkan.¹⁹⁶

Setelah resmi menerima *participating interest*, maka BUMD akan menjadi kontraktor. Mulai dari sini, maka BUMD harus menjalankan kewajibannya sebagaimana yang telah diatur dalam kontrak kerja sama maupun dalam *joint operating agreement*. Sebagai gantinya BUMD akan menerima bagi hasil secara proporsional.

BUMD berkemungkinan besar memperoleh *participating interest* 10%, karena adanya dukungan dari pemerintah yang akan membantu BUMD mendapatkannya. Biasanya pembicaraan mengenai *participating interest* ini telah dilakukan oleh pemerintah sejak sebelum ditetapkannya wilayah kerja, dan dilanjutkan lagi ketika kontraktor akan mengajukan rancangan pengembangan lapangan. Bahkan untuk beberapa daerah kesepakatan mengenai *participating interest* ini telah dicapai bahkan sebelum disetujuinya rencana pengembangan lapangan.

¹⁹⁶ Berdasarkan wawancara dengan Bapak Bobid, staff Bagian Hukum Direktorat Jenderal Minyak dan Gas Bumi. Wawancara dilakukan pada tanggal 12 Mei 2009 di kantor beliau.

Sekarang tinggal bagaimana kesiapan BUMD untuk memperoleh *participating interest* 10%. Kesiapan ini meliputi kesiapan secara profesionalisme sebagai kontraktor dan kesiapan finansial, mengingat teknologi dan keahlian sangat diperlukan serta dana yang dibutuhkan untuk industri hulu minyak dan gas bumi ini sangat besar.

4.2 Implikasi Keikutsertaan BUMD dalam *Participating Interest*

Dasar hukum yang digunakan sebagai keharusan adanya *Participating Interest* adalah Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi terutama pasal 34 dan pasal 35. Berdasarkan ketentuan pasal 35 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) maka prioritas utama *participating interest* sebesar 10% diberikan pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dengan jangka waktu penawaran paling lama 60 hari sejak tanggal penawaran dari kontraktor. Apabila BUMD tidak memberikan pernyataan kesanggupan dalam jangka waktu tersebut, kontraktor wajib menawarkan kepada perusahaan nasional.

Apabila perusahaan nasional tidak memberikan pernyataan minat dan kesanggupan dalam jangka waktu 60 hari sejak tanggal penawaran, maka penawaran dinyatakan tertutup. Ini merefleksikan bahwa hak *participating interest* merupakan hak yang memiliki keterbatasan, khususnya dengan jangka waktu kesanggupan (60 hari) dari BUMD sebagai Perusahaan Daerah (PD) ataupun Perseroan Terbatas (PT) kepada kontraktor.

Saham Perseroan Terbatas (PT) bisa dimiliki oleh Pemerintah Daerah, Perusahaan Daerah (PD), swasta dan masyarakat tetapi bagian terbesar dari saham Perseroan Terbatas (PT) dimiliki oleh Pemerintah Daerah atau Perusahaan Daerah (PD).

Selanjutnya disebutkan bahwa Kontraktor dapat mengalihkan, menyerahkan dan memindahtangankan sebagian atau seluruh hak dan kewajibannya (*participating interest*) kepada pihak lain setelah mendapat persetujuan menteri berdasarkan pertimbangan Badan Pelaksana.

Pembukaan (*disclose*) data dalam rangka pengalihan, penyerahan dan pemindahtanganan sebagian atau seluruh hak dan kewajiban kontraktor kepada pihak lain, wajib mendapat ijin dari Menteri melalui Badan Pelaksana. Pembukaan ini merupakan dampak hukum yang terjadi jika Kontraktor ingin mengalihakn *participating interest* kepada pihak lain.

Kontraktor tidak dapat mengalihkan sebagian hak dan kewajibannya secara mayoritas kepada pihak lain yang bukan afiliasinya dalam jangka waktu 3 (tiga) tahun pertama masa eksplorasi.

Berdasarkan penjelasan pasal 33, perusahaan nasional yang dimaksud adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), Koperasi, usaha kecil dan perusahaan swasta nasional yang keseluruhan sahamnya dimiliki warga negara Indonesia. Penawaran tersebut dilakukan antara kontraktor dengan perusahaan nasional berdasarkan kelaziman bisnis. Kemudian, apabila kontraktor telah menawarkan kepada perusahaan nasional dan tidak ada yang berminat maka kontraktor dapat menawarkan kepada pihak lain.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor. 3 tahun 1998 tentang bentuk hukum Badan Usaha Milik Daerah perlu dilihat untuk menentukan bentuk Badan Usaha Milik Daerah. Berdasarkan pasal 2 dan pasal 3 dapat disimpulkan bahwa bentuk hukum Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) terdiri dari Perusahaan Daerah (PD) atau Perseroan Terbatas (PT). Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang bentuk hukumnya Perusahaan Daerah (PD) tunduk pada peraturan perundang-undangan yang berlaku yang mengatur Perusahaan Daerah (PD) yaitu Undang-undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah jo Permendagri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah.

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang bentuk hukumnya berupa Perseroan Terbatas (PT) tunduk pada UU No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas (PT) dan peraturan pelaksanaannya.

Berdasarkan ketentuan pasal 6 Permendagri No. 3 Tahun 1998, pendirian Perseroan Terbatas (PT) diproses sesuai dengan ketentuan undang-undang No. 1 tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas (PT) yang saat ini telah diubah menjadi UU No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas. Berdasarkan ketentuan pasal 7, perubahan bentuk hukum perusahaan daerah menjadi perseroan terbatas, tidak merubah fungsinya sebagai pelayanan umum dan sekaligus tetap menjadi sumber pendapatan asli daerah (PAD).

Umumnya bentuk BUMD yang turut serta dalam pengelolaan hulu minyak dan gas bumi berbentuk Perseroan Terbatas. Dengan demikian maka BUMD tersebut dapat mengambil tindakan bisnis sebagaimana layaknya perseroan terbatas.

Prinsip penyertaan berdasarkan *participating interest*:

Prinsip pertama

1. *Participating interest* 10% merupakan hak daerah yang dapat diperoleh melalui BUMD.¹⁹⁷
2. Hak *participating interest* 10% ada pembatasan jangka waktu kesanggupan.¹⁹⁸
3. Saham BUMD yang berbentuk perseroan terbatas dapat dimiliki oleh Pemerintah Daerah, Perusahaan Daerah, swasta dan masyarakat.¹⁹⁹
4. Saham mayoritas BUMD yang berbentuk perseroan terbatas harus dimiliki oleh Pemerintah Daerah dan Perusahaan Daerah.²⁰⁰

¹⁹⁷ Indonesia (3), *op.cit.*, pasal 34.

¹⁹⁸ *Ibid.*, pasal 35.

¹⁹⁹ Departemen Dalam Negeri, Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Badan Usaha Milik Daerah, Permendagri No. 3 Tahun 1998, pasal 8 ayat (1).

²⁰⁰ *Ibid.*, pasal 8 ayat (2).

Prinsip Kedua

1. Hak *participating interest* 10% merupakan hak prioritas yang ditawarkan setelah Kontraktor mendapat persetujuan rancangan pengembangan lapangan untuk pertama kali. Setelah *participating interest* 10% ini ditawarkan kepada BUMD dan atau Perusahaan Nasional, untuk selanjutnya, kontraktor bebas mengalihkan *participating interest* kepada perusahaan lain. Namun pengalihan tetap dilakukan berdasarkan ketentuan dalam pasal 33 PP No. 34 Tahun 2005.
2. Pengalihan *participating interest* dilakukan berdasarkan kelaziman bisnis.

Berdasarkan tinjauan dari perspektif hukum tegas dinyatakan bahwa *participating interest* 10% dalam konteks industri perminyakan adalah merupakan suatu keharusan / kewajiban, kecuali apabila yang berhak tidak memanfaatkan atau tidak dapat menggunakan haknya sesuai dengan persyaratan-persyaratan hukum yang ditentukan oleh perundang-undangan maka hak tersebut dapat dialihkan pada pihak lain.

Pengaturan hukum yang demikian ini jelas bermaksud untuk memberikan sumbangsih bagi penguatan ekonomi lokal sebagai konsekuensi pemanfaatan sumberdaya alam lokal tersebut oleh para investor.

Tetapi suatu hal yang menjadi persoalan adalah kesanggupan pemerintah daerah yang wilayahnya dieksploitasi tersebut mampu sepenuhnya memenuhi persyaratan-persyaratan khusus dari segi modal yang harus diinvestasikan.

Beberapa kasus, khususnya Blok Cepu menunjukkan fakta bahwa ternyata sebagian besar pemerintah daerah tersebut belum sepenuhnya mampu memenuhi persyaratan besaran modal yang harus diinvestasikan, karena itu biasanya Pemerintah Daerah melalui Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) kemudian bekerja sama dengan perusahaan swasta untuk bersama-sama memenuhi kewajiban *participating interest* 10%.

Ikutnya perusahaan swasta dalam membantu BUMD untuk memperoleh *participating interest* menimbulkan konsekuensi berbagi keuntungan *participating interest* antara BUMD dengan perusahaan swasta yang menjadi mitra tersebut.

Dengan melakukan investasi melalui *participating interest* 10% diharapkan bahwa Pemerintah Daerah dapat menikmati hasil semaksimal mungkin, namun karena mereka dalam kaitannya dengan penanaman modal dalam memenuhi hak kewajiban dana *participating interest* tersebut dilakukan secara bersama-sama dengan pihak swasta, maka konsekuensinya hasil yang diperoleh sebagai suatu pendapatan dari investasi tersebut tentunya juga harus rela berbagi dengan pihak swasta yang bekerja sama dengan BUMD tersebut.

Demikian pula halnya dengan *participating interest* Blok Cepu. Tiap-tiap BUMD bermitra dengan perusahaan swasta untuk mendukung BUMD terutama dari segi modal. Bahkan perusahaan swasta mitra BUMD tersebut mengambil kewajiban untuk menyetorkan dana yang jumlahnya jauh lebih banyak daripada yang mampu dilakukan BUMD. Kepemilikan modal perusahaan swasta jauh lebih besar. Ini membawa konsekuensi nantinya keuntungan *participating interest* yang diterima oleh perusahaan swasta mitra BUMD jumlahnya akan jauh lebih besar daripada yang diperoleh BUMD sendiri.

Dengan demikian adanya harapan memperoleh tambahan pendapatan bagi Pemerintah Daerah melalui BUMD tidaklah mungkin dapat diperoleh secara maksimal. Perolehan maksimal dari *participating interest* 10% tentunya akan diperoleh perusahaan swasta yang notabene menyertakan modal lebih besar.

Hal ini tentu saja tidak sesuai dengan tujuan *participating interest* 10% kepada daerah agar daerah dapat lebih menikmati hasil kekayaan alam di daerahnya guna menunjang kesejahteraan masyarakat. Pemerintah Daerah melalui BUMD tidak dapat memanfaatkan secara maksimal, dan kurang beruntungnya lagi karena disebabkan miskinnya kondisi ekonomi Pemerintah Daerah yang tidak mampu menyiapkan dana untuk memenuhi persyaratan hak *participating interest* 10% tersebut.

Kenyataan ini membawa konsekuensi besarnya pendapatan BUMD dari hasil investasi dalam hak *participating interest* tersebut akan relatif kecil dibandingkan dengan yang diharapkan, karena keuntungan tersebut harus berbagi dengan perusahaan swasta yang bekerja sama dengan BUMD untuk memenuhi persyaratan permodalan dalam hak *participating interest* tersebut.

Sebagai akibat selanjutnya, maka sumbangan dari BUMD yang berinvestasi melalui penggunaan hak *participating interest* tersebut terhadap pendapatan daerah yang dapat disetor ke APBD adalah kurang cukup signifikan bagi pengembangan dan pembangunan daerah. Namun jumlah ini terbilang cukup lumayan jika dibanding daerah sama sekali tidak turut serta dalam industri hulu migas melalui *participating interest*.

Dalam konteks *participating interest* ini, permasalahan dana yang dihadapi daerah belum menguntungkan daerah secara maksimal. Karena prosesnya berdasarkan *business to business*. Mau tidak mau, daerah yang ingin mengambil *participating interest* ini harus mencari cara agar dapat memenuhi kewajibannya menyetorkan sejumlah dana untuk memperoleh *participating interest*. Salah satu langkah yang diambil adalah dengan mengajak perusahaan swasta bekerja sama. Namun ini membuat hasil-hasil yang seharusnya dapat dinikmati dan sudah tinggal meraihnya justru akan dinikmati lebih besar oleh sektor swasta yang semakin jauh menyimpang dari semangat kebijakan pemberian hak *participating interest* bagi daerah yang diharapkan dapat menyumbang pendapatan daerah dan mendorong pembangunan daerah.

Ini merupakan kenyataan yang wajar, mengingat industri perminyakan adalah industri yang berbasis teknologi dan membutuhkan tenaga kerja yang memiliki skill/ketrampilan dan keahlian khusus. Sementara itu dalam banyak kasus wilayah tempat penambangan minyak dan gas bumi sering merupakan daerah rural/pedesaan atau paling tinggi merupakan daerah sub urban yang kondisi potensi penduduknya relatif miskin dengan pendidikan yang relatif rendah, seperti halnya wilayah Blok Cepu. Walaupun demikian, harus diakui bahwa keberadaan industri perminyakan di suatu daerah dimana perusahaan

daerahnya berkontribusi juga dapat memberikan sumbangan pembangunan bagi daerahnya.

Tujuan utama *participating interest* untuk memberikan kesempatan bagi daerah mengelola sumber daya alamnya dan juga sebagai salah satu sarana bagi daerah untuk meningkatkan pendapatan daerah mungkin belum sepenuhnya tercapai sekarang. Namun secara perlahan daerah telah belajar bagaimana cara untuk meningkatnya kemampuannya dalam industri hulu minyak dan gas bumi.

4.3. Analisis Keikutsertaan BUMD dalam *Participating Interest* Blok Cepu

Pada tanggal 17 September 2005 telah ditandatangani *Memorandum of Understanding* (MoU) yang menjadi landasan dalam pembuatan Kontrak Bagi Hasil antara Pertamina dan Exxon Mobil. Di dalam MoU disebutkan bahwa Pertamina dan Exxon menyetujui untuk mengalihkan *participating interest* kepada Badan Usaha Milik Daerah berdasarkan perjanjian *business to business*. Pengalihan itu disertai partisipasi penuh untuk biaya yang telah lalu dan biaya yang akan timbul kemudian.²⁰¹

Pengalihan *participating interest* 10% kepada BUMD didasarkan pada pengaturan dalam pasal 34 Peraturan Pemerintah No. 35 Tahun 2004. Namun ada hal yang menarik di sini, karena kesepakatan mengenai pengalihan *participating interest* 10% telah ada selagi masih tahapan MoU, sebelum Kontrak Bagi Hasil ditandatangani. Jika ditelusuri hal ini mungkin saja terjadi, karena baik pemerintah maupun pemerintah daerah serta kedua kontraktor telah menyepakati mengenai kepemilikan *participating interest* sejak awal. Dengan menuangkan pengalihan *participating interest* 10% kepada BUMD di dalam MoU lebih memberikan kepastian dini bahwa pemerintah daerah telah dijamin haknya untuk ikut serta pengelolaan hulu migas. Lebih jauh lagi, pemerintah daerah memiliki banyak waktu untuk mempersiapkan diri sebelum mengambil *participating interest*.

²⁰¹ *Cepu 2005 Memorandum of Understanding*, sebagaimana dikutip dalam buku Marwan Batu Bara, *Tragedi dan Ironi: Blok Cepu Nasionalisme Tergadai*, (Jakarta: PT. Bening Citra Kreasi, 2006), hal 61-63.

Pada awalnya hanya disebutkan bahwa *participating interest* 10% akan diberikan kepada BUMD tanpa menyebutkan BUMD daerah mana yang akan memperoleh *participating interest*. Pada masa awal-awal perbincangan disinyalir bahwa *participating interest* 10% akan diberikan kepada satu Pemerintah Kabupaten Bojonegoro. Namun pemerintah mengadakan perubahan mengenai siapa yang berhak menerima *participating interest* ini, dan menetapkan bahwa yang berhak menerima *participating interest* ini adalah empat pemerintah daerah yaitu Pemerintah Provinsi Jawa Timur, Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, Pemerintah Kabupaten Blora dan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro.

Kesepakatan ini pula akhirnya yang dimasukkan ke dalam Kontrak Bagi Hasil yang ditandatangani tanggal 17 September 2005. Di dalam Kontrak Bagi Hasil tersebut, Pemerintah telah membagi persentase pendanaan operasional Blok Cepu kepada Pertamina (50 %) dan ExxonMobil (50%). Kedua perusahaan itu selanjutnya berkewajiban memberikan kesempatan kepada pemerintah daerah yang berada di kawasan Blok Cepu untuk turut serta dalam pengelolaan lapangan migas yakni berupa *participating interest*, masing-masing sebesar 5 %, sehingga jumlah yang akan diserahkan adalah 10% kepada keempat pemerintah daerah.

Baik kontraktor maupun pemerintah menyerahkan kepada keempat daerah mengenai pembagian 10% *participating interest* di antara mereka. Sesuai dengan penjelasan pasal 34 Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 2005 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi, bahwa apabila terdapat lebih dari satu BUMD di dalam wilayah tersebut, maka pembagian *participating interest* diserahkan kepada kebijakan Gubernur.²⁰² Pemberian *participating interest* kepada keempat pemerintah daerah sudah sesuai dengan ketentuan pasal 34 tersebut, mengingat blok minyak yang ada di Wilayah Kerja Blok Cepu memang terletak di antara wilayah administrasi keempat pemerintah daerah.

Keempat pemerintah daerah tersebut kemudian mengadakan perundingan untuk menentukan besarnya *participating interest* yang akan diperoleh masing-

²⁰² Indonesia, Indonesia, *Peraturan Pemerintah Tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi*, PP No. 35 Tahun 2004, LN No. 123 Tahun 2004, TLN No.4435, penjelasan pasal 34.

masing daerah. Besarnya *participating interest* ini disepakati akan dibagi berdasarkan jumlah cadangan minyak bumi yang berada di masing-masing wilayahnya. Untuk memutuskan masalah pembagian ini, Ikatan Ahli Geologi Indonesia (IAGI) memberikan masukan yang sangat berarti dalam penilaian cadangan minyak dan gas bumi. Terutama pendapat IAGI mengenai banyaknya jumlah cadangan minyak dan gas bumi di tiap wilayah.

Akhirnya keempat daerah sepakat mengenai pembagian *participating interest*. Kesepakatan ini dituangkan ke dalam nota kesepahaman yang ditandatangani kepala daerah masing-masing pada tanggal 2 Februari 2006. Dalam kesepakatan tersebut, dari 10% *participating interest*, Pemerintah Kabupaten Blora mendapat bagian 2,18%, Pemerintah Provinsi Jawa Tengah 1,09%, Pemerintah Provinsi Jawa Timur 2,24%, dan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro 4,48%. Kesepakatan tersebut tak jauh dari yang direkomendasikan oleh Ikatan Ahli Geologi Indonesia berdasarkan besarnya kandungan yang terdapat di Bojonegoro dan Blora.²⁰³

Untuk selanjutnya, tiap-tiap pemerintah daerah membentuk Badan Usaha Milik Daerah yang akan ditunjuk sebagai penerima *participating interest*. BUMD-BUMD ini dibentuk oleh pemerintah daerahnya masing-masing dengan membuat peraturan daerah pembentukan BUMD.

Keempat BUMD itu yakni PT. Sarana Pembangunan Jawa Tengah (Pemerintah Provinsi Jawa Tengah), PT Blora Patragas Hulu (Pemerintah Kabupaten Blora), PT Petrogas Jawa Timur (Pemerintah Provinsi Jawa Timur) dan PT Asri Dharma Sejahtera (Pemerintah Kabupaten Bojonegoro). Keempat BUMD inilah yang nantinya akan memperoleh *participating interest* yang jumlahnya sesuai dengan nota kesepahaman yang telah disetujui keempat pemerintah daerah.

Sesuai dengan kesepakatan pengalihan *participating interest* bahwa pengalihan akan diikuti oleh beberapa kewajiban, antara lain penyeteroran sejumlah dana untuk eksploitasi Blok Cepu. Untuk itu tiap-tiap BUMD harus menyiapkan dana yang jumlahnya tidak sedikit. Besarnya dana yang harus diserahkan dalam

²⁰³ *Ibid.*

rangka *participating interest* ini disesuaikan dengan besarnya *participating interest* yang akan diperoleh tiap-tiap BUMD.

Sebelum memperoleh *participating interest*, tiap-tiap BUMD diwajibkan untuk membayar *past cost*. *Past cost* merupakan dana awal yang harus dibayar perusahaan yang ingin mendapatkan *participating interest* dalam pengelolaan Blok Cepu. Dana itu untuk membayar biaya yang sudah dikeluarkan untuk operasional terkait dengan kegiatan minyak dan gas bumi yang ada di Blok cepu selama 27 September 2005 sampai 31 Desember 2007. Dana ini belum termasuk dana yang akan digunakan untuk proses produksi nanti. Sebab, setelah *past cost*, BUMD masih akan membayar ana lagi yang disebut *call cost*. Pembayaran *past cost* ini juga akan menunjukkan keseriusan dan komitmen BUMD untuk mengelola industry hulu migas.²⁰⁴

Tiap-tiap BUMD pun bekerja sama dengan perusahaan swasta untuk membantu BUMD terutama sebagai penyandang dana. Seyogyanya, BUMD memang sepenuhnya didanai dari APBD, namun tentu saja anggaran ini sangat terbatas. Umumnya APBD lebih diutamakan untuk pembangunan di daerahnya daripada digunakan pemerintah daerah untuk berinvestasi melalui BUMD. Bentuk kerja sama yang dijalin antara BUMD dengan perusahaan swastanya pun bisa beragam. Ini diserahkan kepada kebijakan BUMD masing-masing, dengan kelaziman bisnis tentunya.

BUMD Kabupaten Bojonegoro, PT Asri Dharma Sejahtera (ADS) bermitra dengan PT. Surya Energi Raya (SER). Pada prinsipnya kerja sama yang dijalin merupakan kerja sama dari segi modal. SER bertindak sebagai penyandang dana dalam *participating interest* yang diterima ADS sebesar 4,6%. SER akan menyetorkan seluruh dana yang menjadi kewajiban ADS kepada operator Blok Cepu, sebagai gantinya SER akan menerima 75% bagi hasil yang akan diterima dari pengelolaan *participating interest* sedangkan ADS akan menerima 25%. Kesepakatan ini telah disetujui oleh Pemerintah Kabupaten Bojonegoro. Walaupun mendapat tekanan dari banyak pihak termasuk masyarakat dan beberapa anggota DPRD Bojonegoro, namun kesepakatan ini terus berjalan.

²⁰⁴ "PT. BPH Sudah Bayar 47 M",
<<http://www.jawapos.co.id/radar/index.php?act=detail&rid=30301>>, 27 September 2008, diakses pada tanggal 12 Juni 2009.

BUMD lainnya juga bermitra dengan perusahaan swasta guna mendukung mereka, terutama dalam hal finansial. BUMD Kabupaten Blora, PT Blora Patragas Hulu (BPH) yang mendapat 2,2% *participating interest* bermitra dengan PT. Anugerah Bangun Sarana (ABS). ABS juga menyatakan siap untuk mendukung BPH secara finansial. BUMD milik Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, PT. Saran Patra Hulu (SPHC) juga bermitra dengan perusahaan swasta PT Usaha Tama Mandiri Nusantara. BUMD PT. Petro Gas Cendana Jatim Utama juga bermitra dengan perusahaan swasta.²⁰⁵

Dana yang dibutuhkan untuk mengelola industri hulu minyak dan gas bumi memang sangat besar. Sehingga wajar saja jika pemerintah daerah melalui BUMD-nya tidak mampu jika harus memenuhi kewajiban dana sendirian. Bahkan sebelum memperoleh *participating interest* pun BUMD harus menyetorkan sejumlah dana.

Masuknya perusahaan swasta ke dalam pengelolaan *participating interest* yang akan diterima oleh BUMD sebenarnya ditentang oleh banyak pihak. Karena dinilai bagi hasil antara BUMD dengan mitranya tidak sebanding. Banyak pihak yang menilai bahwa bagi hasil itu lebih berpihak kepada perusahaan mitra daripada BUMD. Kekhawatiran ini sebenarnya wajar saja, mengingat tujuan BUMD turut serta pengelolaan hulu minyak dan gas bumi adalah untuk menambah pendapatan asli daerah yang nantinya akan digunakan untuk mensejahterakan masyarakatnya.

Jika ternyata bagi hasil yang akan diperoleh BUMD tidak menjadi sebesar yang diperkirakan tentunya akan sangat mengecewakan masyarakat. Karena adanya *participating interest* ini merupakan suatu jalan bagi daerah untuk turut serta dalam industri hulu minyak dan gas, dimana pemerintah daerah dan masyarakat akan berperan lebih sehingga tidak hanya memperoleh keuntungan tetapi juga memiliki *sustainable business* yang nantinya mampu membangun daerah dan meningkatkan kesejahteraan.

Mekanisme BUMD bermitra dengan perusahaan swasta sebenarnya dilakukan dengan *business to business*. Pemerintah daerah membuka kesempatan bagi perusahaan swasta yang ingin membantu terutama dalam hal penyertaan

²⁰⁵ *Ibid.*

modal. Kesepakatan mengenai bagian modal yang akan disetorkan dan bagian bagi hasil yang akan didapatkan diserahkan kepada BUMD dan perusahaan swasta.

Di Blok Cepu, mengingat pemerintah daerahnya belum kuat secara finansial maka bermitra dengan perusahaan swasta merupakan jalan keluar yang cukup logis. Jika tidak memiliki kesanggupan secara finansial, maka BUMD tidak akan mendapatkan *participating interest*, di lain pihak, jika bermitra dengan perusahaan swasta maka BUMD harus rela berbagi hasil keuntungan *participating interest* kelak. Ini dinilai lebih baik daripada tidak mendapatkan keuntungan apa-apa.

Namun jika ditelusuri lebih jauh, bekerja sama dengan swasta dalam hal permodalan guna mendapatkan *participating interest* bukanlah jalan satu-satunya jalan yang dapat ditempuh BUMD. BUMD masih memiliki opsi lain untuk memperoleh tambahan modal. Beberapa cara yang dapat ditempuh BUMD untuk memperoleh dana guna memenuhi kewajiban modal sesuai PI masing-masing antara lain:

1. Pinjaman dari lembaga keuangan/bank

Pinjaman dari bank akan diperoleh dengan menggunakan cadangan migas sebagai jaminan/agunan. Dalam hal ini, BUMD perlu dijalankan oleh tenaga-tenaga kerja yang profesional di bidangnya, termasuk dalam bidang keuangan dan bisnis migas. Cara ini memberi kesempatan bagi daerah untuk belajar dan mengembangkan diri secara mandiri, sekaligus memperoleh dana dengan tingkat bunga murah.

2. Bekerja sama dengan Pertamina

BUMD membuat perjanjian dengan Pertamina untuk bekerja sama mengelola Blok Cepu, termasuk untuk mencari dana bagi penyertaan modal. Seperti berlangsung selama ini, Pertamina mencari dana dari lembaga-lembaga keuangan atau bank-bank dalam bentuk kredit dengan menggunakan cadangan minyak sebagai agunan. Pada praktiknya, kebutuhan dana/modal bagi BUMD tinggal ditambahkan pada kebutuhan dana Pertamina sesuai dengan PI masing-masing. Cara ini memberi kesempatan bagi daerah untuk memperoleh dana dengan tingkat bunga rendah, sekaligus mendapat kesempatan belajar dari pengalaman

Pertamina. Hanya saja BUMD mungkin harus membayar *management fee* kepada Pertamina.

3. Bekerja sama dengan swasta.

BUMD menunjuk investor sebagai rekanan dalam mengelola PI Blok Cepu, terutama untuk menyediakan modal sesuai kewajiban PI. Meski demikian, biasanya para calon investor tidak memiliki dana sendiri, melainkan memperolehnya dari bank atau lembaga keuangan. Cara ini, seperti juga dua opsi sebelumnya, memberi kesempatan bagi daerah untuk mandiri. Namun dana pinjaman yang diperoleh akan lebih mahal pembayarannya dibandingkan dengan opsi pertama dan kedua, akibat tingkat bunga yang lebih tinggi. Penting juga diperhatikan, penunjukan investor perlu dilakukan melalui tender terbuka agar diperoleh rekanan yang akan memberikan penawaran terbaik bagi BUMD.

Bekerja sama dengan swasta untuk mengelola Blok Cepu sebagaimana yang dilakukan keempat BUMD, bukanlah cara terbaik. Antara lain karena alasan sebagai berikut:

- a. BUMD memperoleh dana dengan pengembalian yang lebih mahal (bunga yang lebih tinggi) – dan ini merugikan daerah- jika dibandingkan dengan opsi 1 atau 2. Dalam Blok Cepu, swasta meminta imbalan berupa keuntungan PI yang dibagi berdasarkan persentase kesepakatan yang mereka buat. ADS dan SER dalam kerja sama permodalan menyepakati bahwa ADS akan memperoleh 25% keuntungan PI sementara SER akan memperoleh 75%. Keuntungan yang dibagi kepada SER sebagai swasta sangat besar, bahkan bisa dikatakan bahwa walaupun ADS sebagai BUMD Bojonegoro merupakan pemilik PI, namun pihak yang diuntungkan dengan adanya PI ini adalah SER sebagai swasta rekanan ADS.

Padahal jika dikaji mengenai sumber dananya, dana yang digunakan untuk pembayaran PI bukanlah dana sendiri yang dimiliki swasta. Swasta di sini tak ubahnya perannya sebagai perantara, karena dana tersebut sesungguhnya diperoleh dari pinjaman dari lembaga keuangan/bank. Bahkan mungkin saja swasta yang meminjam dana dari bank tersebut menggunakan cadangan minyak Blok Cepu sebagai agunan.

Dengan kata lain, akan lebih baik jika BUMD saja yang langsung melakukan pinjaman ke bank atau lembaga keuangan daripada harus melalui perantara swasta.

- b. Opsi lain yang lebih menguntungkan secara bisnis, strategis, kepentingan pengembangan SDM maupun manajemen adalah bekerja sama dengan Pertamina (opsi kedua). Jika opsi pertama dengan mengajukan pinjaman langsung ke bank atau lembaga keuangan sulit dilakukan karena kemampuan bisnis dan SDM yang dimiliki daerah belum memadai, serta besarnya dana yang dipertaruhkan, maka opsi kedua ini dapat dipertimbangkan. Bekerja sama dengan Pertamina akan memberikan BUMD pinjaman dana cukup murah sekaligus membuka kesempatan belajar berbagai aspek bisnis perminyakan. Memang, BUMD mungkin harus membayar sejumlah *administration fee* atau *management fee* kepada Pertamina. Akan tetapi jumlah *fee* ini tetap akan lebih kecil dibandingkan dengan besarnya imbalan yang harus dibayarkan BUMD kepada daerah.

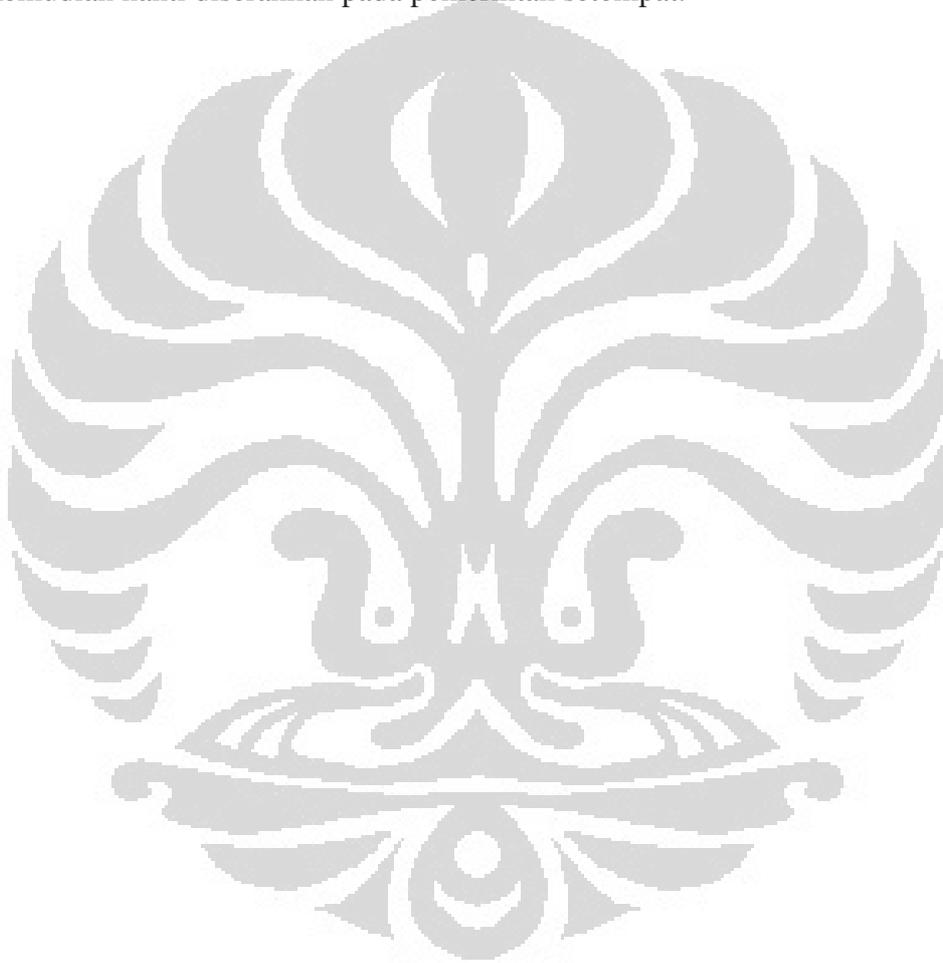
Pada dasarnya, pilihan untuk bekerja sama dengan swasta dalam segi permodalan sepenuhnya hak BUMD. BUMD sendiri dapat mempertimbangkan pilihan mana yang memberikan keuntungan terbaik baginya. Kesepakatan antara BUMD dengan swasta untuk bekerja sama termasuk pembagian keuntungan adalah murni keputusan bisnis. Namun ditinjau dari tujuan diberikannya PI kepada daerah untuk kesejahteraan daerah, maka seharusnya BUMD lebih selektif dalam memilih metode pembiayaan PI.

Setelah masing-masing BUMD menyetorkan *past cost* yang jumlahnya sesuai dengan yang diminta oleh operator Blok Cepu, BUMD pun mendapatkan segera mendapatkan *participating interest* 10%. Pada tanggal 22 Februari 2008, “Perjanjian Syarat dan Ketentuan Pengalihan *Participating Interest* (PI) 10% Blok Cepu” antara Mobil Cepu Ltd (MCL) sebagai operator Blok Cepu bersama PT Pertamina EP Cepu dengan empat BUMD tersebut ditandatangani. Perjanjian ini dilakukan sebagaimana disyaratkan dalam Kontak Kerja Sama (KKS) Blok Cepu.²⁰⁶

²⁰⁶ Berdasarkan Pidato MESDM Blok Cepu pada acara penandatanganan Perjanjian Syarat dan Ketentuan Pengalihan *Participating Interest* (PI) 10% Blok Cepu, Semarang 22 Februari 2008.

Dengan telah ditandatanganinya perjanjian ini, maka keempat BUMD yakni PT Sarana Patra Hulu Cepu (Jawa Tengah), PT Asri Dharma Sejahtera (Bojonegoro), PT Blora Patragas Hulu (Blora), dan PT Petro Gas Jatim Utama Cendana (Jawa Timur) akan terlibat secara langsung melalui mekanisme *business to business* (B to B) di dalam melaksanakan pengembangan Blok Cepu.²⁰⁷

Sedangkan mekanisme teknisnya akan diserahkan pada pemerintah daerah masing-masing. Hal ini karena BUMD akan mengerjakan secara internal kemudian nanti diserahkan pada pemerintah setempat.²⁰⁸



²⁰⁷ *Ibid.*

²⁰⁸ “Empat BUMD Teken *participating Interest* Blok Cepu”,
<<http://www.detikfinance.com/read/2009/02/26/170619/1091154/4/empat-bumd-teken-participating-interest-blok-cepu>>

BAB 5

PENUTUP

5.1 Kesimpulan

Berdasarkan yang telah diuraikan pada bab-bab sebelumnya, maka penulis menarik kesimpulan sebagai berikut:

1. *Participating interest* merupakan istilah baru dalam peraturan perundang-undangan. Beberapa pasal²⁰⁹ menggunakan istilah ini di dalam ketentuannya. Sejauh penelusuran penulis, selain pasal tersebut tidak ada lagi peraturan perundang-undangan yang menggunakan istilah *participating interest*. Definisi mengenai *participating interest* sendiri tidak dapat dijumpai dalam peraturan perundang-undangan. PP No. 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi hanya menyebutkan: 'hak dan kewajiban (*participating interest*)'. Untuk mengetahui definisi mengenai *participating interest*, maka harus dilihat juga definisi yang diatur dalam kontrak kerja sama. Dari definisi²¹⁰ ini dapat diartikan bahwa *participating interest* merupakan hak dan kewajiban Kontraktor yang tidak dapat dibagi. Dalam hal Kontraktor terdiri lebih dari satu pemegang *participating interest*, maka tiap-tiap pemegang *participating interest* memiliki hak dan kewajiban yang diatur dalam kontrak bagi hasil ini, sesuai dengan persentase kepemilikan *participating interest*. Dari penjelasan di atas, secara umum dapat ditarik bahwa *participating interest* merupakan hak dan kewajiban kontraktor. Hak dan kewajiban ini tidak dapat dipisahkan (tidak dapat dibagi) dan saling

²⁰⁹ Indonesia (3), *op.cit.*, pasal 33, pasal 34 dan pasal 104 huruf d.

²¹⁰ Pengertian *participating interest* menurut PSC Model 13 November 2008. "Participating interest means the undivided rights, interests and obligations of Contractor in and under this Contract. For avoidance of doubt, if Contractor comprises more than one Participating Interest Holder, each of such Participating Interest Holders constituting Contractor shall have the rights, interests and obligations hereunder in the same percentage share of the Participating Interest it holds under this Contract."

mengikuti. Sehingga jika terjadi pengalihan²¹¹, maka yang dialihkan harus keduanya, yaitu hak dan kewajiban. Pengaturan mengenai *participating interest*, selain ada di dalam Kontrak Kerja Sama diatur juga di dalam UU No. 22 Tahun 2001 pasal 11 ayat (3) huruf l mengenai kewajiban untuk memuat pengalihan *participating interest* di dalam Kontrak Kerja Sama, pasal 33 PP No. 35 Tahun 2004 mengenai pengalihan *participating interest*, pasal 34 PP No. 35 Tahun 2004 mengenai kewajiban Kontraktor untuk menawarkan 10% *participating interest* kepada BUMD, dan pasal 103A huruf a PP no. 34 Tahun 2005 mengenai pengecualian penawaran *participating interest* 10% kepada BUMD.

2. Kontraktor dapat mengalihkan, menyerahkan dan memindahtangankan sebagian atau seluruh *participating interest* kepada pihak lain setelah mendapat persetujuan Menteri.²¹² Untuk memperdayakan industri nasional dan mengakomodir semangat otonomi daerah sehingga daerah dapat turut serta dalam perusahaan hulu migas, pemerintah membuat aturan yang mewajibkan kontraktor untuk menawarkan *participating interest* 10 % (sepuluh per seratus) kepada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).²¹³ Untuk terlibat aktif mengelola sumber daya alam bersama kontraktor lainnya, Pemda membentuk BUMD²¹⁴. Adanya prioritas penawaran *participating interest* 10%, memberikan kesempatan BUMD untuk ikut serta dalam pengelolaan hulu migas. BUMD tidak mendapatkan *participating interest* secara gratis, karena pengalihannya dilakukan secara *business to business*.

²¹¹ Indonesia (3), *op.cit.*, pasal 33 mengenai pengalihan *participating interest*.

²¹² Indonesia (3), *op.cit.*, pasal 33 ayat (1).

²¹³ Indonesia (3), *op.cit.*, pasal 34 menyebutkan: "Sejak disetujuinya rencana pengembangan lapangan yang pertama kali akan diproduksi dari suatu Wilayah Kerja, Kontraktor wajib menawarkan *participating interest* 10% (sepuluh per seratus) kepada Badan Usaha Milik Daerah. Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) adalah BUMD yang didirikan oleh Pemerintah Daerah yang daerah administrasinya meliputi lapangan yang bersangkutan. BUMD tersebut haruslah memiliki kemampuan finansial yang cukup untuk berpartisipasi. *Participating interest* tersebut dilakukan antara kontraktor dengan BUMD secara kelaziman bisnis. Apabila dalam wilayah tersebut terdapat lebih dari 1 (satu) BUMD, maka pengaturan pembagian *participating interest* diserahkan kepada kebijakan Gubernur".

²¹⁴ Hal ini sesuai dengan pasal 177 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Sehingga ada kewajiban bagi BUMD untuk menyetorkan sejumlah dana kepada kontraktor untuk mengganti biaya-biaya yang telah dikeluarkan (*past call*). Selanjutnya selama masa pengelolaan hulu minyak dan gas bumi BUMD yang telah menjadi kontraktor juga diharuskan membayar biaya yang akan timbul kemudian (*cash call*) dan melaksanakan kewajiban-kewajiban pengelolaan lainnya yang telah disepakati di dalam Kontrak Kerja Sama ataupun *Joint Operating Agreement*. Nantinya BUMD akan memperoleh bagi hasil dari kerja sama ini berdasarkan persentasi *participating interest* yang dimilikinya. Diharapkan daerah memiliki industri yang mampu membantu perekonomiannya dan menyejahterakan masyarakatnya. Hingga saat ini telah beberapa BUMD ikut serta dalam *participating interest*, diantaranya adalah tiga BUMD Sumatera Selatan di Blok Karang Agung, BUMD Riau di Blok CPP, dan empat BUMD di Blok Cepu.

3. Blok Cepu merupakan blok migas yang sangat potensial karena sedikitnya menyimpan cadangan minyak 600 juta barel (bahkan diperkirakan mencapai lebih dari 2 miliar barel oleh Humpuss Patragas) dan gas bumi 11 triliun kaki kubik. Keberadaan blok ini melintasi empat wilayah administrasi yaitu dua wilayah provinsi: Provinsi Jawa Tengah dan Jawa Timur, serta dua wilayah kabupaten: Kabupaten Blora dan Bojonegoro. Pada awalnya Blok ini dikelola oleh Pertamina dan HPG (perusahaan nasional) dengan kontrak bantuan teknis. Kemudian HPG diakuisisi oleh ExxonMobil, sehingga peran sebagai Kontraktor pada saat itu dipegang oleh ExxonMobil. Selanjutnya pada tanggal 31 Desember 2001, proposal rencana pengembangan lapangan (PoD) disetujui (persetujuan ini sebelum berlakunya PP No. 35 Tahun 2004 sehingga tidak ada penawaran kepada BUMD). Namun aktivitas eksploitasi tidak dijalankan. ExxonMobil malah meminta perpanjangan sekaligus perubahan kontrak. Pada tanggal 25 Juni 2005, disepakati MoU mengenai perpanjangan dan perubahan kontrak dari kontrak bantuan teknis (TAC) menjadi kontrak bagi Hasil (PSC). MoU ini mengatur bahwa Kontraktor akan mengalihakn 10% *participating interest* kepada BUMD. Pada tanggal 17 September 2005 ditandatangani KKS antara BP Migas, Pertamina dan

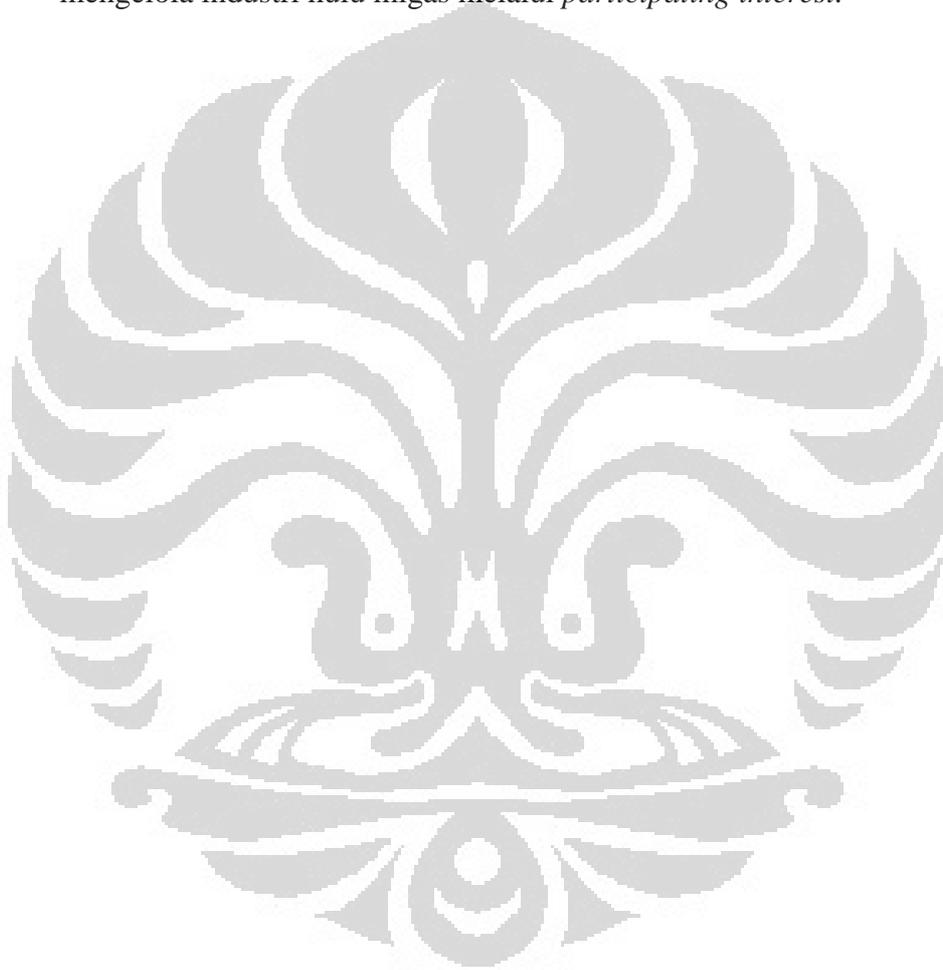
ExxonMobil. Isi dari KKS ini tidak jauh berbeda dengan MoU termasuk kesepakatan 10% *participating interest* untuk BUMD. Kemudian pada tanggal 25 Juni 2006 rencana pengembangan lapangan Banyu Urip disetujui. Kontraktor Blok Cepu mengajukan penawaran 10% *participating interest* kepada BUMD, sesuai dengan pasal 34 PP No. 35 Tahun 2004. Karena Blok Cepu melalui empat wilayah administrasi, maka ada empat daerah yang berhak menerima. Keempat daerah akhirnya membentuk konsorsium dan untuk menerima *participating interest* tersebut. Bagian PI yang diterima masing-masing daerah didasarkan pada jumlah kandungan minyak di wilayahnya masing-masing. Untuk memperoleh *participating interest*, tiap-tiap BUMD yang dibentuk oleh masing-masing Pemda menjalin kerja sama dengan swasta dalam hal pembiayaan. Hal ini dimungkinkan, karena BUMD sebagai Perseroan Terbatas (PT). Sebagai imbalannya, swasta meminta bagian dari bagi hasil *participating interest*. Dengan demikian dana bagi hasil *participating interest* yang kelak akan diterima daerah tidak lagi utuh, karena telah berbagi dengan swasta. Setelah memenuhi semua kewajibannya terutama pembayaran *past call*, pada tanggal 22 Februari 2009, BUMD resmi menjadi pemegang *participating interest* sekaligus Kontraktor Blok Cepu. Dilihat dari segi peraturan perundang-undangan, pengalihan *participating interest* dari Kontraktor kepada keempat BUMD di Blok Cepu telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

5.2 Saran

Saran yang dapat diberikan penulis dalam skripsi ini antara lain:

1. Belum ada pengaturan mengenai *participating interest* di dalam peraturan perundang-undangan Indonesia yang mampu memberikan kejelasan mengenai *participating interest*, termasuk mengenai pengertiannya. Oleh karena itu diperlukan pengaturan khusus mengenai *participating interest* yang dapat memberikan kejelasan dalam definisi dan ketegasan di dalam pelaksanaannya.

2. Perlunya dilakukan kajian mengenai bagaimanakah mekanisme pengalihan hak dan kewajiban tersebut terkait pula dalam suatu kegiatan korporasi.
3. Banyak diantara daerah penghasil migas merupakan daerah yang terbelang masih miskin. Oleh karena itu, walaupun diberikan kesempatan untuk ikut serta dalam industri hulu migas melalui *participating interest* 10%, BUMD setempat tidak mampu. Untuk itu pemerintah diharapkan membuat suatu pengaturan mengenai fasilitas pembiayaan khusus bagi BUMD yang ingin mengelola industri hulu migas melalui *participating interest*.



DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

Indonesia. *Undang-Undang Dasar 1945*.

_____. *Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah*. UU No. 32 Tahun 2004, LN No. 125 Tahun 2004, TLN No. 4437.

_____. *Undang-Undang Tentang Minyak Dan Gas Bumi*. UU No.22 Tahun 2001. LN No.136 Tahun 2001. TLN No.4152.

_____. *Undang-Undang Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah*. UU No.25 Tahun 1999. LN No.72 Tahun 1999. TLN No.3848.

_____. *Undang-Undang Tentang Badan Usaha Milik Negara*. UU No. 19 Tahun 2003.

_____. *Peraturan Pemerintah Tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi*. PP No. 35 Tahun 2004. LN No. 123 Tahun 2004. TLN No.4435.

_____. *Perubahan atas Peraturan Pemerintah No.35 Tahun 2004 Tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi*, PP No.34 Tahun 2005, LN No.81 Tahun 2005, TLN No. 4510

Departemen Dalam Negeri. *Peraturan Menteri Dalam Negeri Tentang Badan Usaha Milik Daerah*. Permendagri No. 3 Tahun 1998.

Departemen ESDM. *Keputusan Menteri ESDM Nomor 1480 Tahun 2004 tentang Tata Cara Penetapan dan Penawaran Wilayah Kerja Minyak dan Gas Bumi*.

Departemen ESDM. *Keputusan Menteri ESDM Nomor 1088K/20/MEM/2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pembinaan, Pengawasan, Pengaturan, dan Pengendalian Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi dan Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi*.

BUKU

Batubara, Marwan. *Tragedi dan Ironi: Blok Cepu Nasionalisme Tergadai*. Jakarta: PT. Citra Bening Kreasi, 2006.

Chalid, Pheni. *Keuangan Daerah Investasi, Dan Desentralisasi*. Jakarta: Kemitraan Partnership, 2005.

- Hasan, Madjedi. *Pacta Sunt Servanda: Penerapan Asas Janji Mengikat Dalam Kontrak Bagi Hasil Di Bidang Migas*. Jakarta: PT. Fikahati Aneska, 2005.
- HS. Salim, *Hukum Pertambangan Di Indonesia*. Jakarta: PT. Raja Grafindo, 2005.
- Kadir, Abdoel Wahab, *Risiko Bisnis Sektor Hulu Perminyakan*. Jakarta: PT. Pradnya Paramita, 2004.
- Simamora, Rudi. *Hukum Minyak dan Gas Bumi*. Jakarta: Penerbit Djambatan, 2000.
- Sjahboeddin, Buana. “Implikasi Undang-Undang Otonomi Daerah Terhadap Industri Minyak dan Gas Bumi”. Tesis Magister Universitas Indonesia, Salemba, 2005.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Cet.3. Jakarta: UI-Press, 2005.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*. Cet.7. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2003.
- Sri Mamudji dkk. *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. Cet.1. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum UI, 2005.
- Subekti R. *Aneka Perjanjian*. Cet. X. Bandung: PT Citra Aditya Bakti. 1995.
- Tyas, Hening Sasmitaning, “Tinjauan Hukum Pengalihan Hak dan Kewajiban (*Participating Interest*) Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi”. Tesis Magister Universitas Indonesia, Depok, 2006.
- Tim Bimasena. *Naskah Akademik Rancangan Peraturan Pemerintah Tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi*, Jakarta: Tim Bimasena, 2002.
- Wibowo dan Wahono, et al. *Neo Liberalisme*. Yogyakarta: Cinderelas Pustaka Rakyat Cerdas, 2003.

Makalah

Jaya, Makky S. “Beberapa Pokok Pikiran Pengelolaan Blok Cepu: Peran Pemda dan DPRD Jatim”. Paper Work untuk pertemuan dengan Komisi C (Keuangan) DPRD Jatim I, 22 Pebruari 2006.

Makalah ini dipresentasikan pada The 26th Annual Conference of International Association for Energy Economics (IAEE), Prague – Czech Republik, 2003.

Pidato MESDM Blok Cepu pada acara penandatanganan Perjanjian Syarat dan Ketentuan Pengalihan Participating Interest (PI) 10% Blok Cepu, Semarang 22 Februari 2008.

Yusgiantoro, Purnomo. "Sambutan Pemerintah atas Persetujuan Rancangan Undang-Undang Minyak dan Gas Bumi," Makalah disampaikan dalam rapat Paripurna terbuka Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Jakarta, 23 Oktober 2001.

Internet

Ali, Muklis. diedit oleh Sara Webb untuk Reuters. "Pertamina: Blok Cepu Mungkin Meleset Dari Target Desember", <<http://www.ina.go.id/id/index.php?option=com>>. Diakses pada tanggal 1 Juni 2009.

Zaidun, Muchammad. "Regulasi Industri Migas dan Harapan Otonomi Daerah Tentang Kesejahteraan Masyarakat Lokal." <<http://www.balitbangjatim.com/upload/artikel>>. Diakses pada tanggal 23 November 2008.

"Empat BUMD Kuasai 10% Blok Cepu". <<http://www.tempointeraktif.com/hg/ekbis/2007/11/15/brk,20071115-111684,id.html>>. Diakses pada tanggal 10 Mei 2009.

"Empat Daerah Lunasi PI Blok Cepu". <<http://bisniskeuangan.kompas.com/read/xml/2009/02/27/1900411/empat.daerah.lunasi.pi.blok.cepup>>. Diakses pada tanggal 1 Juni 2009.

"Empat Pemda Teken Nota Kesepahaman Blok Cepu". <<http://www.tempo.co.id/hg/nusa/jawamadura/2006/02/02/brk,20060202-73339,id.html>>. Diakses pada tanggal 11 Juni 2009.

"Hari Ini PI Blok Cepu Diserahkan". <<http://www.ina.go.id/id/index.php?option=com>>. Diakses pada tanggal 10 Mei 2009.

"Minyak Blok Cepu". <www.indonesiamedia.com>

"Participating Interest Block Cepu: Pertamina Akan Bantu BUMD." <www.pertamina.com>. Diakses pada tanggal 15 Mei 2009.

"Pertamina EP Cepu dan ExxonMobil Tandatangani JOA Blok Cepu". Media Pertamina Edisi No. : 12/XLII , 20 Maret 2006. <<http://www.pertamina.com/index.php>>. Diakses pada tanggal 1 Juni 2009.

“Swasta Diberi Kesempatan Mengelola Blok Cepu”. <www2.kompas.com>. Diakses pada tanggal 10 Mei 2009.

“Titik Krusial Pengelolaan Blok Cepu”. <<http://www.jawapos.co.id/halaman/index.php?act=detail&nid=22842>>. 8 September 2008. Diakses pada tanggal 1 Maret 2009.

KAMUS

ELIPS. *Kamus Hukum Ekonomi Elips*. Proyek ELIPS Jakarta, 1997.

<<http://www.glossary.oilfield.slb.com>>, Diakses pada tanggal Sabtu 22 November 2008.

